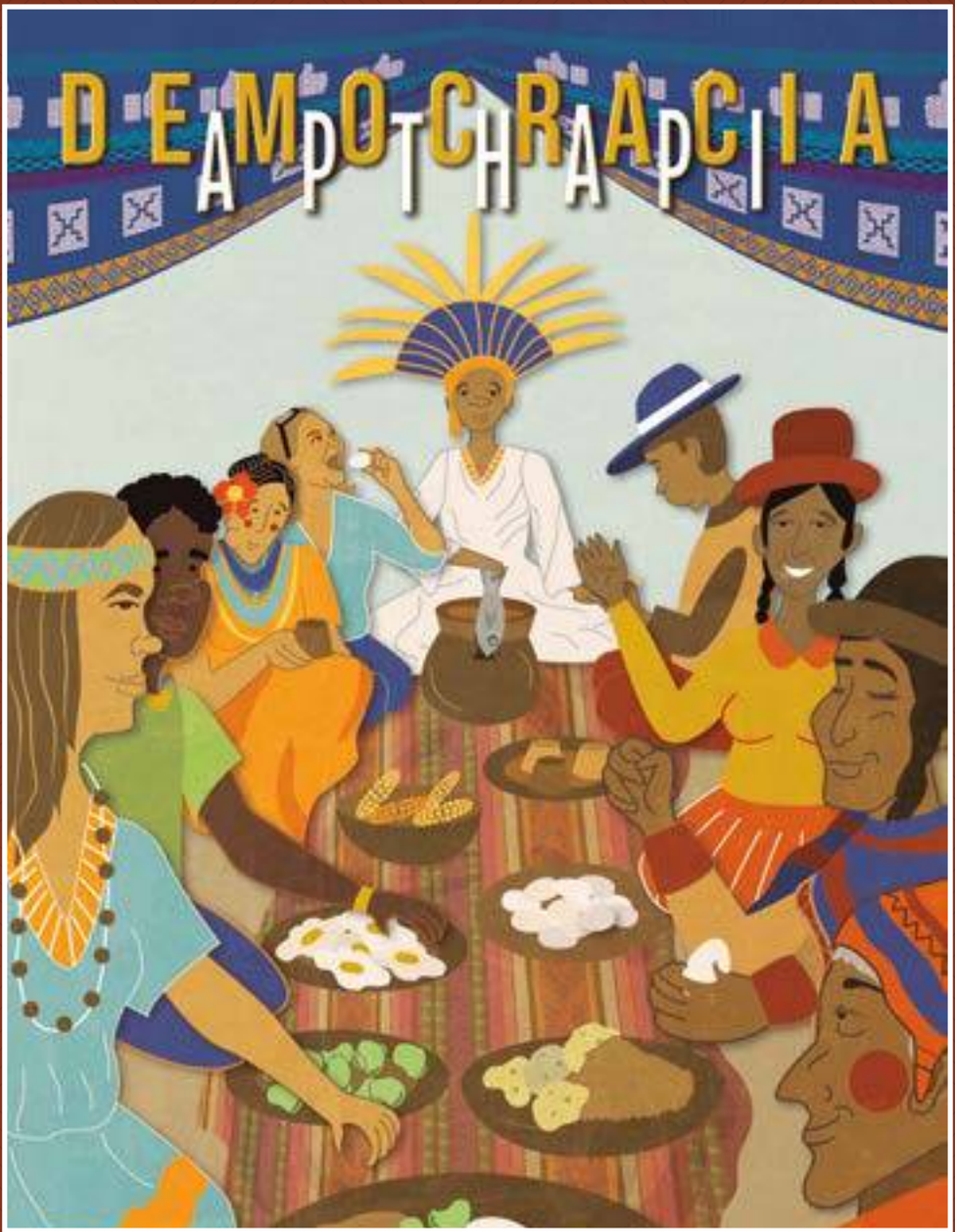
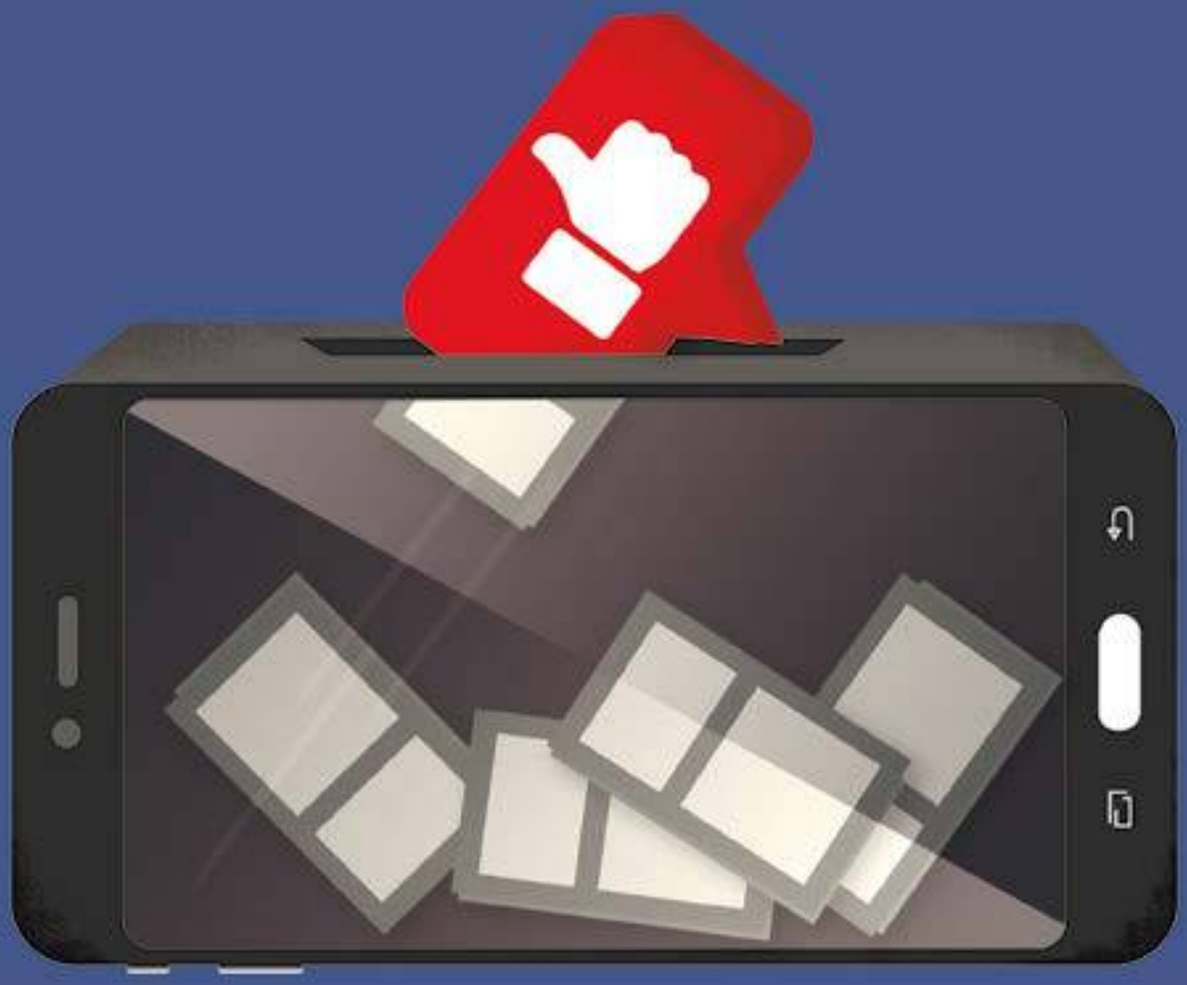
ANDAMIOS



Claudia Gorena

Elecciones Generales 2020 y escenarios de la democracia

Año 6, número 10, octubre 2021



contenido

Con/textos

Salvador Romero Ballivián: Cuatro décadas después de la transición democrática en América Latina: los claroscuros de los avances y de los retrocesos [pág. 9]. Armando Ortuño Yáñez: Evitando el abismo. Bolivia 2020: crisis, elecciones y reconfiguración política [pág. 19]. Erika Brockmann Quiroga: Elecciones Generales 2020: El retorno del MAS, efectos y nuevas preguntas [pág. 29]. Daniel Valverde Aparicio: Democracia electoral: al filo de la precariedad [pág. 39]. Francisco Vargas Camacho: Participación y representación política de los pueblos indígenas. Análisis de la elección en las circunscripciones especiales indígenas [pág. 53].

Electoralia

Informes de Misiones de Observación Electoral: Elecciones Generales 2020 (Resúmenes ejecutivos): OEA [pág. 71]. Unión Europea [pág. 88]. Centro Carter [pág. 92]. UNIORE [pág. 94]. Observa Bolivia [pág. 98]. Observación Ciudadana de la Democracia [pág. 101]. Observación Electoral Indígena [pág. 110].

Demodiversidad

María Angélica Ruiz Vaca Diez et al.: Evolución histórica del crecimiento del Padrón Electoral. Mitos y realidad [pág. 117]. Jose Antonio Rivera Santiváñez: La distribución de escaños en Bolivia [pág. 137]. Tania Aneliz Montes Eguino: "Es que no hay mujeres" [pág. 145]. Pablo Antezana Quiroga: Apuntes sobre la evolución del sistema de partidos en Bolivia [pág. 155].

Conversaciones

Entrevista con Francisco Cobos Flores: Sistemas electorales y confianza ciudadana en América Latina [pág. 171].

Memorias de la democracia

Entrevista con Isaac Sandoval: "Testimonios de las democracias en Bolivia" [pág. 179].

Perspectivas internacionales

Hugo Picado León: Anotaciones preliminares sobre los efectos del COVID-19 en los sistemas políticos [pág. 187].

Bibliofilia

Publicaciones del Órgano Electoral Plurinacional [pág. 197].
Publicaciones nacionales [pág. 199]. Publicaciones internacionales [pág. 202].

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Presidente: Óscar Hassenteufel Salazar
Vicepresidenta: Nancy Gutiérrez Salas
Vocales: Daniel Atahuachi Quispe
Rosario Baptista Canedo
Dina Chuquimia Alvarado
María Angélica Ruiz Vaca Diez
Francisco Vargas Camacho

COORDINACIÓN
Pablo Antezana Quiroga
Édgar Monrroy Chuquimia
Karen Pomier Fernández
Omar Hugo Santa Cruz Soriano
Víctor Villalta Hinojosa

DISEÑO
Pedro L. Arcani Reynaga

EDICIÓN
Octavio Wilfredo Apaza Torres

ARTISTA INVITADA
Claudia Gorena

IMPRESO EN: SOL SPACIO GRAFICO

DEPÓSITO LEGAL: 4-3-35-16 P.O.

ISSN: 219-0539

© Órgano Electoral Plurinacional
Tribunal Supremo Electoral

Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (CC BY-NC-ND)
Se autoriza la reproducción de los artículos en cualquier medio sujeta a la mención de la fuente.

Año 6, Número 10, octubre 2021.

© OEP - Tribunal Supremo Electoral.
Av. Sánchez Lima Nº 2482, Sopocachi.
Teléfonos / Fax: (591-2) 242 4221 • 242 2338 • 242 3175.
www.oep.org.bo
La Paz - Bolivia.

Las opiniones expresadas en la revista Andamios *son de exclusiva responsabilidad de las y los autores e invitados, y no responden necesariamente a la línea institucional del OEP.*

RESULTADOS FINALES
PAZ
1er
2do

Presentación

Dentro de un contexto de crisis sanitaria mundial completamente inesperado, 2020 ha significado uno de los mayores retos para la democracia boliviana. Las prioridades de todos los países se volcaron para contener los perniciosos efectos que la pandemia de COVID 19 generó en los sistemas de salud, económicos, sociales y políticos.

Bolivia no fue la excepción, por el contrario, el país se vio enfrentado a una doble crisis, la de la pandemia y la que se originó a fines de 2019, tras la tensión política más seria de los últimos años. Crisis que aguardó una urgente reconducción democrática y pacífica que llegó, finalmente, en octubre 2020; un escenario nuevo y complejo, no exento de contradicciones y desafíos para los procesos electorales y el sistema político-democrático en general.

Esos 12 meses de transición no sólo representaron un reto para reconducir hacia la pacificación de la sociedad altamente polarizada, con una serie de ajustes políticos, normativos y procedimentales ante la anulación de las fallidas elecciones de 2019, en un latente ambiente de violencia social y de peligro del sistema político, sino también desafíos para preservar la salud de ciudadanos y ciudadanas, de un difícil equilibrio entre la vida y los derechos políticos.

El Tribunal Supremo Electoral asumió dicha tarea con consecuente responsabilidad y firme compromiso; tras incansables meses de arduo trabajo, el día 18 de octubre pasado se realizaron las Elecciones Generales 2020, con el distintivo de ser las más complejas y decisivas de la vida democrática contemporánea del país. La jornada electoral quedará marcada en la memoria nacional con largas y pacientes filas formadas para mantener la distancia física necesaria, nuevos protocolos de bioseguridad y, sobre todo, la patriótica convicción de la decisión del pueblo en un ambiente de paz.

Haber logrado ese objetivo, convierte a Bolivia en un ejemplo para otros países; una experiencia única y que aún merece dedicados análisis y estudios desde la mirada de los procesos electorales y políticos.

En este significativo décimo número de la revista “Andamios”, el Órgano Electoral Plurinacional ofrece al público lector miradas reflexivas sobre las Elecciones Generales 2020, con las lecciones aprendidas de este nuevo escenario y los retos que se vislumbran para la construcción democrática.

En su primera sección “CON/TEXTOS”, se presenta un análisis del contexto político, sus actores y las nuevas interrogantes en un complejo 2020 con los aportes tanto de la politóloga Erika Brockmann como del experto Armando Ortuño; el contraste con el escenario vivido en distintos procesos electorales de América Latina es presentado por Salvador Romero, expresidente del Tribunal Supremo Electoral. Se suma a este apartado, una reflexión sobre el estado de la democracia electoral a cargo del analista político, Daniel Valverde; y un análisis sobre la participación y representación política de los pueblos indígenas propuesto por Francisco Vargas, vocal del TSE.

En la sección “ELECTORALIA” se comparten resúmenes ejecutivos de los informes de las misiones nacionales e internacionales de observación electoral de las Elecciones Generales 2020: Organización de Estados Americanos, Unión Europea, Centro Carter, UNIORE, Observa Bolivia, Observación Ciudadana de la Democracia y Observación Electoral Indígena.

La sección “DEMODIVERSIDAD” ofrece primeramente un análisis sobre la evolución histórica del crecimiento del padrón electoral boliviano escrito por María Angélica Ruíz Vaca Diez, Vocal del TSE, junto a servidores públicos del Órgano Electoral Plurinacional; a continuación, un artículo sobre las bases de la distribución de escaños parlamentarios elaborado por José Antonio Rivera; después, un análisis de las

luces y sombras de la paridad y la alternancia en los comicios de octubre 2020 a cargo de Tania Montes; finalmente, un aporte sobre la evolución histórica del sistema de partidos en Bolivia escrito por Pablo Antezana.

En “CONVERSACIONES” se comparte la entrevista al experto internacional, Francisco Cobos, sobre Sistemas electorales y confianza ciudadana en América Latina. En la sección “Memorias de la Democracia”, la voz del insigne Isaac Sandoval, fallecido en 2020, recobra la fuerza de su pensamiento por medio de una entrevista realizada para la serie “Testimonios de las democracias en Bolivia”.

Finalmente, en la sección “PERSPECTIVAS INTERNACIONALES”, el abogado y político costarricense, Hugo Picardo León, reflexiona lúcidamente sobre los visibles efectos de la pandemia de COVID-19 en los sistemas políticos, en un artículo publicado originalmente por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

El toque artístico de la ilustración del número 10 de Andamios llega de la mano de Claudia Gorena, destacada ilustradora y diseñadora gráfica boliviana.

Con todo lo anotado, se invita a la lectura intensa y activa de esta entrega de Andamios, revista del Órgano Electoral Plurinacional para la deliberación pública.

Tribunal Supremo Electoral

Con/textos

Cuatro décadas después de la transición democrática en América Latina:

los claroscuros de los avances y de los retrocesos

Salvador Romero Ballivián

Logros y límites de las elecciones en América Latina[1]

La gesta de la recuperación de la democracia en América Latina se confina progresivamente a los manuales de historia. Las generaciones que participaron en ella, fueron testigos o tuvieron la edad suficiente para procesarla como un hecho político clave de su socialización son desplazadas progresivamente por cohortes sin vivencia directa de esa transición. Con la evolución demográfica, también las primeras elecciones se pierden de la memoria colectiva, reducidas a una fecha, unos cuantos nombres y eslóganes, algunas frases de resumen. Esa distancia vuelve más difusa la aprehensión de los cambios de los procesos electorales e incluso de las transformaciones de la democracia.

Las elecciones se consolidaron, porque las democracias se afianzaron (y, por supuesto, viceversa). La frase, válida como una síntesis genérica de más de cuatro décadas de regímenes democráticos, describe a rasgos gruesos la evolución latinoamericana y se inscribe en una tendencia amplia tras el retroceso del totalitarismo en Europa oriental y del autoritarismo en naciones africanas y asiáticas.

Ciertas imágenes de antaño, tan recurrentes para describir la política de la región, ya no caben o solo existen en los márgenes extremos: los militares golpistas ataviados con trajes de faena o cargados de condecoraciones y gafas negras de matones; los presidentes civiles sometidos a la incertidumbre de un poder precario; los guerrilleros de verbo marxista, con fusiles, a veces complementados con el crucifijo; los cuerpos masacrados o torturados de civiles que exigían derechos o una sociedad más justa, reprimidos por las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. Ese escenario, predominante en el medio siglo precedente al retorno a la democracia, contemplaba las elecciones únicamente de forma tangencial, sin garantías para el conjunto de actores, tampoco de continuidad.

Las elecciones se convirtieron en una rutina. Actualmente, lo tangencial y fuera del curso ordinario es la interrupción de esa dinámica. Un logro destacado, aunque no exento de sobresaltos. En efecto, solo en la mitad de los países el calendario electoral presidencial no sufrió alteraciones significativas por causas políticas; en los otros, la inestabilidad obligó a adelantar los comicios y desordenó los cronogramas, incluso hasta dos o tres veces, en especial en la región andina. Lo importante es el significado democrático de la rutina: las elecciones gozan de las condiciones básicas para la disputa competitiva y libre por el poder entre las principales fuerzas políticas de una sociedad, la participación amplia del electorado, la perspectiva de alternancia. Desaparecieron los comicios reducidos a una mascarada sofisticada o burda del gobierno de turno para perpetuarse en un juego desprovisto de incertidumbre. En el mundo, América Latina es únicamente superada por Europa occidental como la región de mayor integridad electoral (www.electoralintegrityproject.org).

No obstante, el cuadro no es homogéneo. Al menos tres grandes problemas empobrecen la savia democrática de las elecciones. Los comicios expresan la realidad y la calidad del sistema democrático. Por lo tanto, se

1 El texto retoma, con ajustes menores, la conclusión del libro *Elecciones en América Latina*, publicado en 2021 (Romero Ballivián, 2021).

deterioran cuando un régimen se torna autoritario, aunque subsistan, incluso reservando parcelas más o menos acotadas a la oposición y tolerando ciertas manifestaciones de libertad asociativa o de expresión.

De hecho, los comicios tutelados son la característica distintiva de las autocracias del siglo XXI. El avasallamiento gubernamental pone en evidencia la fragilidad de la institucionalidad, con escasas opciones de resistencia para conservar un comportamiento independiente y neutral; los contrapesos resultan más nominales que reales, desprovistos de garantes; el Estado es copado con una lógica partidista secante. Antes de que las elecciones perdieran el horizonte de la alternancia en Venezuela durante el gobierno de Nicolás Maduro y en Nicaragua bajo el de Daniel Ortega, la calidad de su Estado de derecho figuraba en los escalones más bajos de la región (Morlino, 2014: 64-66). Con todo, la preeminencia del ideal electoral se confirma cuando la principal demanda de la oposición en esos países es la celebración de comicios transparentes, justos, verificables, sujetos a observación.

La reelección presidencial consecutiva coloca bajo tensión y debilita los estándares de las elecciones en América Latina. Antes que un debate conceptual sobre los méritos o los inconvenientes de esa figura, la afirmación reposa sobre la constatación empírica desde fines del siglo XX, aun dejando de lado la sombría historia previa de presidentes que acomodaron normas y principios a su voluntad de permanecer en el poder. El Presidente en campaña acumula ventajas considerables, poco o mal reguladas, sobre sus contrincantes, y en varios países no se priva de colocar el aparato estatal –recursos, funcionarios, decisiones– al servicio de su propósito. La desigualdad en ciertos comicios es manifiesta. Los problemas se agravan, al punto de tornarse críticos para la democracia, cuando salta el límite de una sola reelección. La ausencia de freno a la postulación presidencial indefinida prende alarmas por su propensión a establecer pasarelas con los giros autoritarios, como indican, entre otros casos, Perú bajo Fujimori, Venezuela bajo Maduro y Nicaragua con Ortega.

La realidad sociopolítica de cada país marca las modalidades de hacer política y, por lo tanto, muchas elecciones no consiguen sustraerse a las fragilidades del Estado y las limitaciones de la seguridad, en el continente más violento del mundo. Considerando ese contexto, las elecciones presidenciales son un ámbito sorprendentemente pacificado, lejos de la violencia del pasado. En cambio, muchas justas locales transcurren bajo otro manto. En regiones donde la presencia del Estado es débil y potente la del crimen organizado, la intimidación, la coerción clientelista, la violencia, incluso el asesinato de candidatos, determinan el destino de la elección, ante la pasividad, la resignación o la complicidad de las estructuras partidarias y de los poderes del Estado (cf. Romero Ballivián, 2017).

Pese a esos apuntes, y nuevamente en una perspectiva de conjunto, las elecciones han igualmente mejorado los parámetros de la inclusión –a pesar de la paulatina caída de la participación–, la calidad técnica e imparcialidad política. El progreso fue el fruto del esfuerzo bastante sistemático y constante para establecer pautas más confiables y previsibles en todas las etapas del proceso y con garantías para todos los actores, con independencia de su orientación ideológica. Causa y consecuencia de esas evoluciones, la institucionalidad de los órganos electorales se fortaleció con competencias extendidas, un mayor profesionalismo de su planta de funcionarios y el incremento de su independencia con respecto al poder político.

Los comicios expresan la realidad y la calidad del sistema democrático. Por lo tanto, se deterioran cuando un régimen se torna autoritario, aunque subsistan, incluso reservando parcelas más o menos acotadas a la oposición y tolerando ciertas manifestaciones de libertad asociativa o de expresión.

Pese a la buena nota de conjunto, la experiencia acumulada y los progresos, el fracaso técnico de una elección no desapareció por completo del escenario. Uno de los casos más críticos fue la suspensión, el día mismo de la votación, de la municipal dominicana de 2020, por fallas en las máquinas de sufragio. Si bien los inconvenientes pueden sobrevenir en cualquier anillo de la cadena, los problemas que se complican son los que alcanzan una repercusión política y ellos suelen concentrarse en las horas cruciales que siguen al cierre de las mesas de votación y la transmisión de los resultados. La suspicacia latente se vuelve manifiesta si se presentan fallas en esa tarea o la entrega de los datos se posterga con respecto a los anuncios de las autoridades electorales –a veces, unas y otras provocadas por el ánimo de dar saltos tecnológicos insuficientemente ensayados o por cálculos con tintes políticos–. La factura empaña técnica, institucional y políticamente una elección que pudo ser manejada, por lo demás, con probidad y eficiencia; el costo puede extenderse hasta lastrar la legitimidad de los nuevos gobernantes.

Una nota aparte corresponde a las denuncias de fraude. Contados países llevan una sucesión de comicios en los cuales los candidatos derrotados aceptan el veredicto

de las urnas como parte de los hábitos democráticos. Por el contrario, abundan los ejemplos en los cuales cuestionan la autenticidad de los datos, denuncian al organismo electoral y se niegan a admitir el fracaso. Casi nunca hay pruebas que avalen la impugnación, a lo sumo se ofrecen evidencias de errores marginales y sin incidencia en el resultado general (en el peor de los casos, existen elementos probatorios en comicios regionales o legislativos, que responden a dinámicas locales antes que de una orquestación central). El carácter táctico de esas maniobras se revela cuando la vida política retoma su curso habitual rápidamente o se mantiene para desgastar la legitimidad de las autoridades electas.

De hecho, en muy limitadas oportunidades la observación, ya sea local, y sobre todo internacional, descalificó un resultado por ausencia de certezas en los datos. En apenas dos los comicios fueron anulados y derivaron en una transición gubernamental en desmedro del Presidente en funciones (en Perú el año 2000 y en Bolivia el año 2019).

Las razones para el recurso fácil a ese expediente son numerosas, más allá de las citadas del cálculo táctico de corto plazo. Pesa una historia de fraudes verdaderos que tarda en disiparse de la memoria colectiva; la escasa cultura de respeto institucional que sancione moral y socialmente a quien cuestione frívolamente un resultado electoral; la arraigada desconfianza con las instituciones que abona el terreno para las denuncias; los mitos difíciles de destruir y que ignoran las fronteras (el voto de los muertos, la tinta de bolígrafos que se evanesce, etc.); también, a veces, las conductas de los órganos electorales con inclinaciones partidarias vuelven creíbles las acusaciones de los vencidos, aunque no existan manipulaciones de las cifras.

El discurso del fraude permanece como uno de los pendientes irresueltos de la cultura política[2]. Se genera un círculo vicioso: las denuncias de fraude impiden consolidar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, procedimientos y actos de la elección, y facilitan que, en las oportunidades siguientes, sean repetidas pues caen en un campo fértil.

La extraña confesión de un Presidente hondureño

El fantasma del fraude acecha en las elecciones latinoamericanas a pesar de los progresos en las condiciones de seguridad y transparencia. Muertos que reaparecen en las jornadas electorales, bolígrafos cuyas tintas desaparecen después de que se marcaron papeletas y cambios de votos en apagones inesperados son parte de las leyendas electorales de muchos países.

Lo raro es que un ganador haga confesiones sobre fraudes para su propia victoria en medios públicos y el hecho se vuelve insólito si se trata de un Presidente. Manuel Zelaya, mandatario de Honduras elegido en 2005, declaró en una entrevista a la televisión, con candidez, provocación o ligereza que para ganar se requería un margen de fraude de 10%, tal como sucedió en su triunfo…

El instrumento clave para la evolución positiva de los comicios en el plano técnico y de la imparcialidad fueron las reformas políticas y electorales, asumidas –por supuesto, en grados distintos y cambiantes según la coyuntura– por los partidos, los congresos, los organismos electorales, la sociedad civil, los investigadores, los medios de comunicación, la comunidad internacional (cf. Casas – Zamora; Vidaurri; Muñoz – Pogossian; Chanto, 2016; Zovatto, 2018).

América Latina es la región con más reformas en la materia electoral, además, con denominadores comunes que dan una orientación axiológica próxima a los cambios. El terreno es propicio para el ensayo de fórmulas próximas en una región que comparte principios constitucionales (Repúblicas con régimen presidencial y tendencia presidencialista; Asambleas elegidas con fórmulas proporcionales), fortalezas y debilidades sociopolíticas (fragilidad institucional; desigualdades económicas, sociales y geográficas; multipartidismo vulnerable, etc.) y múltiples rasgos de la cultura política, y de cultura a secas.

Los países se observan los unos a los otros en busca de experiencias exitosas que sirvan de inspiración; las misiones de observación internacional y las fundaciones norteamericanas y europeas que promueven la democracia se suman como vectores de la transformación y de difusión de "buenas prácticas". Los énfasis recaen en la multiplicación de los procesos electorales para favorecer la expresión, la inclusión y la participación ciudadanas; la búsqueda de la equidad en la competencia y en la representación –con una mención singular al incremento de la presencia femenina en los espacios de decisión y la regulación del financiamiento político–; la promoción de las innovaciones tecnológicas; y el fortalecimiento de los órganos electorales que, en ninguna otra zona del mundo, son tan relevantes institucional, social y políticamente.

Las reformas apuntalaron los procesos electorales, aunque también provocaron complicaciones, más o menos difíciles de solucionar o de revertir, y despertado

2 Las denuncias de fraude del presidente norteamericano Donald Trump, que encontraron eco en un porcentaje minoritario pero significativo de la población a pesar de la ausencia de pruebas, y la turbulenta transmisión de mando en 2020-2021 mostraron que incluso países con rutinas electorales y democráticas muy asentadas resultan vulnerables frente a esos mensajes.

tensiones. Algunas han generado insatisfacción por las brechas entre las promesas y los resultados. Tres son particularmente relevantes.

América Latina es la región con más reformas en la materia electoral, además, con denominadores comunes que dan una orientación axiológica próxima a los cambios. El terreno es propicio para el ensayo de fórmulas próximas en una región que comparte principios constitucionales (Repúblicas con régimen presidencial y tendencia presidencialista; Asambleas elegidas con fórmulas proporcionales), fortalezas y debilidades sociopolíticas (fragilidad institucional; desigualdades económicas, sociales y geográficas; multipartidismo vulnerable, etc.) y múltiples rasgos de la cultura política, y de cultura a secas.

Primero, como sucede en la mayoría de los campos del derecho, las nuevas normas tienden a la complejidad y al detallismo. Resultan frecuentes las derivas hacia la sobrecarga de funciones, con complicaciones por la sobreestimación de las capacidades de los actores. Hoy, por ejemplo, los organismos electorales deben encargarse ya sea de organizar o de supervisar casi todas las etapas y acciones que se vinculan con un proceso electoral, incluyendo las que no se hallan en su esfera de trabajo propio (por ejemplo, monitorear la difusión de propaganda electoral, aprobar las encuestas electorales, difundir las hojas de vida de los candidatos, etc.). Por su parte, los partidos son sometidos a reglas que corresponden a modelos ideales y que presuponen estructuras que raras veces existen en la realidad. Las limitaciones en el cumplimiento de las reglas acentúan la tendencia descrita antes que conducir a la simplificación de reglas, procedimientos y objetivos.

En segundo lugar, algunas reformas fijan objetivos muy altos y, aunque los pasos se encaminen en la dirección correcta, no alcanzan los propósitos. En pocos campos la distancia aparece tan nítida como en la regulación del financiamiento de la política. Se pasó de la casi absoluta ausencia de normas a un encuadre cada vez más estricto y riguroso, pero que, a menudo, parece desbordado por prácticas poco transparentes, cuando no directamente ilegales o corruptas, o insalvables limitaciones en las capacidades de fiscalización.

Por último, se modificaron los sistemas electorales con una inspiración democratizadora que complicó más el juego político, sin necesariamente conseguir el ansiado acercamiento entre representantes y ciudadanos. Se extendieron las modalidades de voto preferente, con listas cada vez más abiertas; de revocatoria de mandato; de primarias obligatorias para seleccionar candidatos; de ejercicios de democracia directa.

En varios casos se diagnosticaron de manera razonable los efectos contraproducentes o, al menos, contradictorios de las medidas, o de ciertos extremos de esas decisiones; pero su aura –sumada a los intereses de ciertos actores– hace costosa su reversión. Así, en países de sistemas de partidos débiles, el voto preferente tiene impactos corrosivos para la consolidación de organizaciones sólidas; la apertura del abanico de opciones de voto, ya sea por la posibilidad de optar por numerosos candidatos o de votar por partidos coaligados, incrementa los riesgos de error en el marcado de las boletas en los segmentos menos informados de la ciudadanía, etc.

Las elecciones se volvieron menos participativas, una tendencia también visible en Europa occidental, como ilustra el cuadro 1. Pocos países conservan las tasas elevadas de la transición y recuperarlas parece un objetivo fuera del alcance y las posibilidades de los sistemas políticos o de los órganos electorales.

Cuadro 1.
Promedio de participación en elecciones presidenciales en América Latina (1985-2019)

Región	1985 -1989	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Promedio (todas las elecciones)
América Latina	78,4	74,6	73,3	69,5	70,8
América del Sur	81,2	72,3	75,8	70,8	74,7
América Central	73,7	61,3	58,9	58,5	68,3
América del Norte (México)	-	78,5	61,2	63,2	65,5
Caribe (R. Dominicana)	69,4	68,2	72,9	69,9	70,8

La erosión proviene, en parte, de la rutina. Antaño objeto anhelado y reivindicación de los ciudadanos en busca de la libertad, ahora los procesos electorales se inscriben en calendarios institucionalizados, desprovistos de amenazas sobre su continuidad. Segmentos del electorado oscilan entre la participación y la abstención, en función de consideraciones vinculadas con la coyuntura, sin sentir que ese comportamiento intermitente afecte las bases de la democracia. Esa conducta se facilita por el relajamiento legal o práctico

de las disposiciones sobre la obligatoriedad del voto, probable reflejo del declive de las concepciones republicanas del ciudadano definido por su compromiso y participación en los asuntos públicos.

Sin embargo, para otras franjas, la abstención adquiere un rasgo estructural, más permanente. Señala el desencuentro con el Estado percibido como distante, incapaz de ofrecer servicios o el requisito mínimo de la seguridad, eventualmente corrompido, al servicio de intereses de élites. Asimismo, señala la insatisfacción con el funcionamiento de la sociedad, sentida como desigual, injusta y con escasos mecanismos de movilidad. En última instancia, refleja un escepticismo con la democracia. El problema se expresa en las elecciones, pero lo desborda. Los datos indican que el descreimiento se acentúa entre los jóvenes y, según los países, pueden igualmente concernir a sectores con mínimas posibilidades de salir de los círculos de la pobreza o la marginación.

Pese al retroceso, las presidenciales se mantienen como las más concurridas y las más atractivas para el electorado, los partidos, los medios, la comunidad internacional, por su importancia en las orientaciones del país. La participación supera con creces la registrada en los comicios locales, convertidos en el segundo momento electoral más importante.

Las elecciones locales son una de las innovaciones mayores de la política latinoamericana, no desprovista de paradojas. Su extensión y autonomía han supuesto una profundización democrática, facilitado la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos de proximidad y dotado de sentido político a la descentralización. Al mismo tiempo, sobre todo en regiones periféricas, aunque no únicamente, brindaron la oportunidad a los poderes fácticos de dotarse de un barniz de legitimidad popular en escrutinios con escasas oportunidades para otras fuerzas de ganar los cargos relevantes. Desde este punto de vista, incluso cuando las reglas de juego son uniformes, presentan una significativa heterogeneidad tanto en la calidad técnica como en la competitividad. La disparidad se acentúa en ciertos Estados federales, donde el nivel subnacional fija con autonomía sus propias normas políticas y electorales.

Las incertidumbres normativas y prácticas reaparecen en el nivel nacional con los ejercicios de democracia directa, en especial los referendos, otro campo en el cual América Latina también asumió la vanguardia mundial (cf. Lissidini; Welp; Zovatto, 2014). En contraste con las regulaciones precisas de las presidenciales, las reglas para las consultas populares poseen grados menores de certeza y cada referéndum pareciera singular en la medida que, muchas veces, se acomoda a las particularidades e intereses de los actores en juego. Como los referendos suelen aparecer de manera imprevista, como respuesta a una crisis, en especial cuando el Gobierno es el convocante, se limita la preparación con suficiente antelación, a diferencia de lo que ocurre con las elecciones, con fechas fijas en los calendarios constitucionales. La casi inevitable polarización acentúa las complicaciones de gestión y de aplicación de la justicia electoral.

Por último, el vínculo entre la consolidación de los procesos electorales y el del sistema de partidos es tenue. Elecciones técnicamente satisfactorias son compatibles (casi) con cualquier formato de sistema de partidos, desde los históricamente estructurados y con un reducido número de actores, hasta los fragmentados, dejando de lado complicaciones logísticas como la extensión de las papeletas y otras. La experiencia latinoamericana indica que, tras el colapso de un sistema partidario, las elecciones se suceden con escasas perspectivas de reconstrucción de un formato partidario sólido. Las complicaciones se agravan si el nivel nacional y el local se desacoplan y funcionan de manera paralela, sin pasarelas o con pocos puentes entre ambos. El quiebre incide menos en la calidad operativa de las elecciones que en la calidad y las consecuencias del juego político y democrático.

El vínculo entre la consolidación de los procesos electorales y el del sistema de partidos es tenue. Elecciones técnicamente satisfactorias son compatibles (casi) con cualquier formato de sistema de partidos, desde los históricamente estructurados y con un reducido número de actores, hasta los fragmentados, dejando de lado complicaciones logísticas como la extensión de las papeletas y otras. La experiencia latinoamericana indica que, tras el colapso de un sistema partidario, las elecciones se suceden con escasas perspectivas de reconstrucción de un formato partidario sólido. Las complicaciones se agravan si el nivel nacional y el local se desacoplan y funcionan de manera paralela, sin pasarelas o con pocos puentes entre ambos. El quiebre incide menos en la calidad operativa de las elecciones que en la calidad y las consecuencias del juego político y democrático

El futuro de las elecciones en América Latina

A partir de esas evoluciones y escenarios, el futuro de las elecciones en América Latina puede analizarse bajo dos prismas: el técnico y el político.

- ***El futuro técnico***

Tres tendencias técnicas son previsibles. La primera es que los procesos electorales proseguirán la ruta hacia una complejidad y sofisticación crecientes, de la mano de una ola reformadora que, lejos de haberse apaciguado, permanece como un dínamo, como si para los actores las reglas nuevas fueran satisfactorias; pero insuficientes y quedarán en deuda con las aspiraciones. La costumbre bastante difundida de ajustar la legislación luego de cada presidencial conlleva un reforzamiento de las competencias, responsabilidades, equipos profesionales y presupuestos de los órganos electorales; ajustes técnicos a las distintas etapas del proceso, y regulaciones adicionales sobre aspectos críticos de las campañas o de la vida partidaria. Esta evolución contrasta con la de Europa occidental o la Norteamérica anglosajona, donde la legislación electoral ocupa un lugar secundario en la agenda pública –tal vez con excepciones referidas al financiamiento de la política–, los procedimientos electorales cambian poco y se caracterizan por su sencillez, y por el perfil discreto, incluso anónimo, de las instancias organizadoras de los comicios.

Aparejado con el punto precedente, la tecnología abarcará un número cada vez más extendido de actividades y fases que encierran la jornada electoral, de manera previa (padrones con bases de datos biométricos, diseño de circunscripciones y cartografía, manejo de la logística del material, monitoreo de la difusión de propaganda, etc.) y posterior (en particular, la transmisión y divulgación de los resultados y el procesamiento de las rendiciones de cuenta financiera de las candidaturas). Si bien la inevitable vulnerabilidad de los sistemas informáticos ofrece un flanco débil, abona para la agilidad y la certeza en muchos ámbitos.

El consenso sobre las ventajas cede el paso a la polémica para su empleo como mecanismo de votación. Se contraponen los actores que impulsan el voto electrónico y por internet (dos modalidades de sufragio radicalmente distintas en sus supuestos y aplicaciones) y los que lo resisten. Los primeros procuran que las pruebas piloto se consoliden y den paso a un sistema generalizado, en nombre de la bienvenida modernización; los segundos ponen frenos o reparos, ya sea por razones de confianza política, costo, utilidad o prudencia. Las experiencias suelen aportar agua a ambos molinos. En las próximas décadas, el debate, ya presente, se tornará tanto más álgido que la tecnología avanza vertiginosa, explora nuevas áreas; pero casi siempre con facetas que despiertan entusiasmo e inquietud.

Una mención aparte corresponde al uso de la tecnología en las campañas electorales. Las redes sociales, el Internet, el análisis de grandes bases de datos y la inteligencia artificial irrumpen y cambian radicalmente las condiciones del proselitismo político, del debate público, de la circulación de la información. Los mítines y las grandes concentraciones no desaparecieron por completo y guardan sobre todo un valor simbólico, pero perdieron las funciones de antaño, tanto más que las militancias numerosas, organizadas y estructuradas pertenecen al pasado más que al presente de los partidos.

Las redes sociales se convirtieron en el nuevo campo de batalla de los candidatos, actores decisivos; pero ya no monopólicos pues ellas multiplican las oportunidades de intervención permanente de muchos otros jugadores, desde ciudadanos y colectivos deseosos de expresarse hasta potencias extranjeras, con pistas tan imbricadas que vuelven difícil la trazabilidad. El procesamiento de los datos cuantiosos que circulan por el espacio virtual permite análisis altamente sofisticados y, eventualmente, campañas casi personalizadas con el perfil de los ciudadanos.

Internet se presenta con una doble cara. Abre la puerta a una información ampliada de forma casi

infinita, a una libertad expresiva irrestricta y sin filtros, receptáculo de toda la gama de sensibilidades políticas, culturales e intelectuales. A la vez, constituye el vector de informaciones falsas, teorías conspirativas y de cuestionamiento del saber institucionalizado o científico que reivindican para sí y disputan el sentido de la "verdad". En ambos casos, actúa de manera intensa y acelerada. En ese sentido, genera una incertidumbre elevada para los procesos electorales, desafiante para los organismos electorales, los partidos, los candidatos, los medios de comunicación tradicionales y la ciudadanía.

En tercer lugar, las garantías de orden técnico de los procesos electorales se hallarán aún mejor aseguradas. Tras décadas de inversión sostenida en los distintos campos para mejorar la calidad de las elecciones, existen las condiciones para que todas se resuelvan de manera solvente. La eficiencia técnica es compatible con la permanencia de cuestionamientos políticos e indicadores mediocres de confianza ciudadana, en la medida que corresponden a esferas distintas y también –lamentablemente– con la toma de decisiones jurisdiccionales que afecten la rectitud, equidad y justicia de un proceso electoral.

- ***El futuro político***

Desde una perspectiva política, si las elecciones estuvieron presentes desde el nacimiento republicano, aunque siguieron un curso turbulento, hoy se volvieron irremplazables. Son la única fuente de legitimidad del poder. Cualquier alternativa perdió credibilidad. Tanto la vía revolucionaria como el golpe de Estado cayeron en desuso. Cuando los militares se entremezclan con las cuestiones políticas, de manera excepcional y a raíz de coyunturas convulsas, intervienen para encaminar una pronta salida a través de las urnas, en transiciones conducidas por civiles. Cuando la calle se moviliza para exigir la renuncia de un mandatario, no es para arrebatar el poder o encumbrar a otro líder, sino para apartar a un Presidente y forzar una sucesión constitucional; en las crisis más severas, para exigir el adelanto de elecciones, sin el ánimo de desviarse del curso constitucional y con la tarea de las instituciones de acomodar de la mejor manera posible esas disrupciones. Esos movimientos de la calle tienen un innegable contenido político, pero ya rara vez los organizan, dirigen o controlan líderes políticos que, a lo sumo, procuran subirse a la ola. En una dimensión histórica, la preeminencia electoral es un cambio mayúsculo.

Las elecciones mantendrán su sitial siempre y cuando la democracia continúe siendo el paradigma indiscutido. Ello depende de factores endógenos, en especial el compromiso de los actores, las instituciones y la ciudadanía: en el corto y mediano plazo, no existen indicadores de ruptura con esa vocación, aunque se observen signos de desinterés o indiferencia en segmentos juveniles, en América Latina y en otras regiones. A la vez, como demostró con contundencia la historia, la evolución no es ajena al destino mundial de la democracia, que luce en claroscuro.

Ciertamente, los ideales que sustentan esa forma de gobierno y de convivencia social carecen de competencia y las movilizaciones para conquistarla están latentes en los regímenes autoritarios. Sin embargo, el avance sostenido de finales del siglo XX se trastocó en una trayectoria menos halagüeña en las primeras décadas del siglo XXI. El freno y el retroceso se manifiestan en la mayoría de las regiones del mundo y América Latina no escapa a ellos (V – Dem. Institute, 2019: 57. La tendencia puede igualmente verse las series anuales que publican Freedom House, la revista británica The Economist, etc.).

Varios regímenes ensayan fórmulas que conservan el andamiaje electoral sin concebir una alternancia de líder o de organización. Tal vez sea la amenaza más insidiosa, porque elude las fáciles clasificaciones maniqueas del pasado. Requiere ir más allá de la verificación del cumplimiento de requisitos formales para evaluar la autenticidad del acto electoral como competencia genuina por el poder y libre expresión de la ciudadanía, por lo tanto, supone ingresar en un terreno donde la disputa por las calificaciones es inevitable (la ciencia política procura identificar los rasgos salientes de esos modelos y bautizarlos: "regímenes híbridos" (Karl, 1990: 1-23), "democracias iliberales" (Zakaria, 1997: 22-43), "autoritarismo competitivo" (Levitsky; Way, 2002), "autoritarismo electoral" (Schedler, 2002). La polarización interna y externa se dispara para calificar y evaluar esas elecciones y esos regímenes, atribuyéndoles o retirándoles la etiqueta democrática.

Asimismo, el vigor de los principios democráticos se desgasta en Estados Unidos y Europa occidental, los núcleos históricos de la difusión de las ideas y las prácticas (Mounk, 2018). No se cuestionan las elecciones como mecanismo de designación pacífica de las autoridades, pero el escepticismo con los principios e instituciones democráticos, así como el surgimiento de movimientos y dirigentes descreídos en los valores que dan contenido hondo a la democracia, como el pluralismo, el debate y el diálogo, la tolerancia, los equilibrios de poder y la limpieza de la elección erosionan los cimientos del régimen.

Por su parte, la consolidación de China como potencia mundial tiene profundas implicaciones, no porque su modelo político tenga muchos seguidores, lo que

constituye una profunda diferencia con la adhesión, incluso el fervor, que suscitó la Unión Soviética como horizonte alternativo durante décadas en las latitudes más distintas y en los grupos sociales más diversos (cf. Furet, 2007; Hobsbawm, 1998). De hecho, China subraya las singularidades históricas, culturales, demográficas, socioeconómicas y políticas de su caso y de su trayectoria. En la escena internacional, más que contraponerse ideológicamente a la democracia, se mostró indiferente con el tipo de régimen de los países con los cuales establece vínculos y, por lo tanto, se acomoda pragmáticamente y sin inconvenientes a los más variados autoritarismos (Chen, 2019: 92-108).

En este periodo de debilitamiento del impulso democrático surgió un fenómeno insospechado antes de 2020, una pandemia que recargó las tensiones sobre los esquemas electorales y puso a prueba la madurez y el compromiso de los actores con la democracia. En efecto, apartando todas las cuestiones técnicas de adaptación de la jornada de votación a la seguridad sanitaria –área donde los órganos electorales mostraron competencia y capacidad de respuesta a través de la aprobación y aplicación de protocolos–, varios países tuvieron que definir si mantenían sus procesos electorales o los postergaban, y en ese caso, decidir por cuánto tiempo, quién y cómo tomaba la determinación y cómo manejar esa crisis inesperada dentro de marcos constitucionales o legales relativamente rígidos. Las respuestas no fueron sencillas, aunque predominó el esfuerzo por mantener los calendarios electorales, en especial de las presidenciales. Esos dilemas se tornaron más complejos porque, en general, la pandemia favoreció en el Estado más giros de corte autoritario que democrático.

A la luz de esas consideraciones, el desafío latinoamericano no es tanto la aparición de contramodelos ideológicos o teóricos que marginen los procesos electorales y la democracia, sino conservar el sentido auténtico de las elecciones. Que éstas sean relevantes para los actores políticos, porque ellas dirimen provisoriamente el debate, deciden el sentido de las políticas públicas, distribuyen periódicamente los espacios de poder; para las instituciones, porque su integridad manifiesta la vivacidad de los principios, condiciones y garantías básicos de una democracia (las libertades de expresión, asociación, participación, los equilibrios de poderes, la preeminencia del Estado de derecho, etc.); para la ciudadanía, que asume que los comicios libres permanecen como la verdad última de su poder.

Referencias

- Casas – Zamora, Kevin; Vidaurri, Marian; Muñoz – Pegossian, Betilde; Chanto, Raquel (editores). *Reformas políticas en América Latina (tendencias y casos)*. Washington, Organización de los Estados Americanos.
- Chen, Jessica (2019). "A World Safe for Autocracy?". En: *Foreign Affairs*, 98, (4), p. 92-108.
- Furet, François (2007). *Le passé d'une illusion*. Paris: Laffont.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Karl, Terry (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America". En: *Comparative Politics*, 23, p. 1-23.
- Levitsky, Steven; Way, Lucan (2002). "Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism". En: *Journal of Democracy*, 13, (2), p. 51-65.
- Lissidini, Alicia; Welp Yanina; Zovatto, Daniel (editores, 2014). *Democracias en movimiento: movimientos de democracia directa y participación en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, IDEA.
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: IDEA.
- Mounk, Yascha (2018). *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Romero Ballivián, Salvador (2021). *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, IDEA.
- Romero Ballivián, Salvador (editor, 2017). *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Schedler, Andreas (2006). *Electoral Authoritarianism*. Londres: Lynne Rienner.
- V – Dem Institute (2019). *V – Dem Annual Democracy Report 2019*. Estocolmo: Universidad de Gotemburgo.

- Zakaria, Fareed (1997). “The Rise of Illiberal Democracy”. En: *Foreign Affairs*, 76, (6), p. 22-43.

- Zovatto, Daniel (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tirant lo Blanch.

Salvador Romero Ballivián

De nacionalidad boliviana, obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Expresidente del Tribunal Supremo Electoral (noviembre 2019 - mayo 2021), ya había desempeñado la misma función en una gestión previa, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y dirigió el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL / IIDH). Integró la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo de paz en Colombia. Se desempeñó como consultor responsable de la división electoral de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y como secretario ejecutivo del proyecto de acompañamiento técnico al proceso electoral mexicano 2018 organizado por CAPEL / IIDH y los organismos electorales.

Entre sus principales libros figuran: Diccionario biográfico de parlamentarios 1979 – 2019 (2018); Democracia, elecciones y violencia en América Latina (2017, director); Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras (2014, coordinador), Atlas electoral latinoamericano (2007, compilador); Geografía electoral de Bolivia (2003). Ha publicado igualmente un libro de crónicas y una novela. Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Realizó investigaciones para organizaciones internacionales como OEA, IDEA, PNUD, KAS, FES y otras.

Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha sido conferencista en una veintena de países. Ha participado en misiones internacionales de observación electoral en más de una quincena de países de América y África.

Evitar el abismo Bolivia 2020: crisis, elecciones y reconfiguración política

Armando Ortuño Yáñez

El año en que vivimos en *kamanchaka*

Es un lugar común referirse a la tendencia de la política boliviana por los escenarios de alto riesgo, "al borde de la cornisa" dirían algunos para describir esas pulsiones. Referencias que tienen su origen en los frecuentes episodios de crisis e inestabilidad política que caracterizaron la historia del país desde su nacimiento. Turbulencias que muchas veces se logró estabilizar mediante una combinación de movilizaciones callejeras, participación masiva en las urnas y negociaciones entre los principales actores políticos involucrados en el conflicto, así se evitó el abismo del caos y de la ingobernabilidad.

Las Elecciones Generales del 18 de octubre de 2020 fueron el punto culminante de una secuencia de eventos y procesos, muchos de ellos imprevisibles, que configuraron una crisis sociopolítica con gran potencial para afectar durablemente las condiciones de la democracia y el desarrollo del país. Es difícil entender sus resultados y los escenarios que surgieron de él sin considerar este contexto.

Se trató de una coyuntura crítica[1] en la que se produjeron varios quiebres en el proyecto político iniciado hace 14 años con la victoria de Evo Morales en las elecciones de 2005, pero cuyo alcance y naturaleza se mantuvieron inciertos a medida que los eventos se aceleraron a un ritmo frenético. Fue un año de vértigo político, no solo por sus vicisitudes y permanentes conflictos, sino también por sus desenlaces poco previsibles para muchos.

Como en muy pocas experiencias históricas anteriores, fue un periodo en el que se dislocaron varias certidumbres y emergieron graves fracturas políticas y sociales; pero también fue un momento en el que algunos datos estructurales mostraron su enraizamiento en la sociedad y en el que la capacidad de los actores sociopolíticos para influir en el devenir de la sociedad en muy corto plazo, con sus errores y aciertos, se volvió determinante. Tiempos de *kamanchaka*, usando la metáfora de Fernando Calderón[2], es decir de una niebla espesa y oscura, propia de los campamentos mineros y los valles andinos, que bloquea la visión, oprime y angustia, de esas que paralizan pero que obligan a moverse, aunque sea cegados, si se desea sobrevivir.

El presente ensayo realiza un balance inicial de los cambios en el campo político que dejó este agitado periodo. En primer lugar, intenta precisar lo que estaba en juego en esta crisis y posteriormente analiza los cambios políticos que emergieron después de las elecciones, en términos de la fortaleza de los mecanismos democráticos de gestión del conflicto y de las reconfiguraciones de los dos bloques políticos en pugna. Finalmente, se propondrá algunos criterios sobre los escenarios que se perfilan en el horizonte a fines de un año que las bolivianas y bolivianos vivieron con gran intensidad.

Crisis múltiple, malestar social y riesgo de ingobernabilidad

Se suele entender que hay una "crisis" cuando ciertas normas, instituciones, prácticas o relaciones sociales acostumbradas ya no funcionan ni parece que podrán hacerlo de la misma manera en el futuro. Por lo general,

1 "Una coyuntura crítica implica una transformación en el curso del proceso político que conlleva un cambio sustantivo en la relación de fuerzas" (Mayorga, 2020: 3).

2 Concepto desarrollado en Calderón, F. y M. Castells (2019: 309-320).

las crisis más graves suelen ser aquellas en las que se cuestionan aspectos sustantivos del modelo estatal, como la capacidad de las instituciones públicas para gestionar conflictos y/o construir algunos "intereses comunes" que le aportan legitimidad a su acción.

La crisis del régimen de la "democracia pactada"[3] es el antecedente más cercano de una dislocación de esa envergadura en Bolivia, proceso que empezó con los grandes levantamientos populares e indígenas en el año 2000 y que se dilucidó recién en 2008 y 2009 con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado. Fueron ocho años de agudos conflictos, inestabilidad institucional, varias elecciones, polarización y episodios de violencia que precedieron al establecimiento de un nuevo ciclo estatal en el cual se reivindicaba la plurinacionalidad, las autonomías territoriales, un Estado protagónico en la economía y políticas de redistribución social.

Esta nueva etapa estuvo acompañada por la consolidación de una gobernabilidad caracterizada por la hegemonía del MAS, ratificada por sus contundentes victorias electorales de 2009 y 2014, en las que superó el 60% de votos y en las que aseguró una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa y que se caracterizaba por una notable concentración del poder en Evo Morales, una renovación de las élites políticas que le dio protagonismo a los segmentos populares, y un esquema de representación y manejo del conflicto en el que los actores corporativos tenían un rol central. En ese decenio, Bolivia experimentó una importante transformación infraestructural y social, la economía se expandió y la pobreza se redujo significativamente.

La derrota del proyecto reeleccionista en las urnas –en ocasión del referendo constitucional de 2016, la primera que experimentaba Morales desde 2005– y la instalación de un persistente malestar sociopolítico y desconfianza institucional en grandes segmentos de la población, a partir de la insistencia del entonces oficialismo en una nueva candidatura de su líder en los comicios de 2019[4], fueron las señales de que se acercaban nuevamente tiempos turbulentos.

A fines de 2019, esas controversias desembocaron en un proceso electoral muy cuestionado por varios sectores, provocando un intenso, confuso y violento conflicto postelectoral a partir del rechazo a sus resultados por la oposición. Todo esto llevó a la salida abrupta de Evo Morales de la presidencia, a un repentino derrumbe de la estructura política gobernante, a una anulación de esos comicios y al establecimiento en condiciones discutibles de un Gobierno transitorio conformado por opositores al MAS.

La derrota del proyecto reeleccionista en las urnas –en ocasión del referendo constitucional de 2016, la primera que experimentaba Morales desde 2005– y la instalación de un persistente malestar sociopolítico y desconfianza institucional en grandes segmentos de la población, a partir de la insistencia del entonces oficialismo en una nueva candidatura de su líder en los comicios de 2019 , fueron las señales de que se acercaban nuevamente tiempos turbulentos.

Los episodios de octubre y noviembre de 2019 demostraron la incapacidad de instituciones democráticas clave, como el Órgano Electoral y la Asamblea Legislativa, para encauzar el conflicto sin grandes traumatismos, la exacerbación de la polarización y la desconfianza social, el surgimiento de expresiones no partidarias radicalizadas y violentas, y la dificultad de los partidos para representar la diversidad de intereses y expresiones que emergieron en medio de la convulsión.

Por si esto fuera poco, durante el gobierno transitorio de Jeanine Añez el desorden institucional se instaló debido a la lucha entre los poderes del Estado, la descoordinación entre el Gobierno central y las autonomías subnacionales, la impericia y corrupción de la nueva administración, las graves vulneraciones de derechos humanos y la reaparición de intensas movilizaciones callejeras debido a la postergación de la fecha de los nuevos comicios. La gestión de la pandemia del Covid-19 reveló además las deficiencias estructurales y coyunturales de un Estado que no lograba proteger adecuadamente a los ciudadanos y que tenía que enfrentar una contracción económica inédita en la historia reciente.

En vísperas de los comicios de octubre, parecía que no solo la política se estaba descomponiendo, sino que la economía, el Estado en su rol de proveedor de servicios públicos y la propia convivencia entre los diversos grupos que componen la nación estaban cada vez más en cuestión. Un sentimiento de pesimismo y angustia frente al futuro se instaló entre las élites (ver cuadro 1) y los ciudadanos, en septiembre el 78% pensaba que el país iba "en dirección equivocada"[5].

3 Denominación del periodo (1985-2005), en el que el país fue gobernado por coaliciones de partidos de centro y derecha que impulsaron reformas económicas de corte neoliberal y cambios institucionales relevantes.

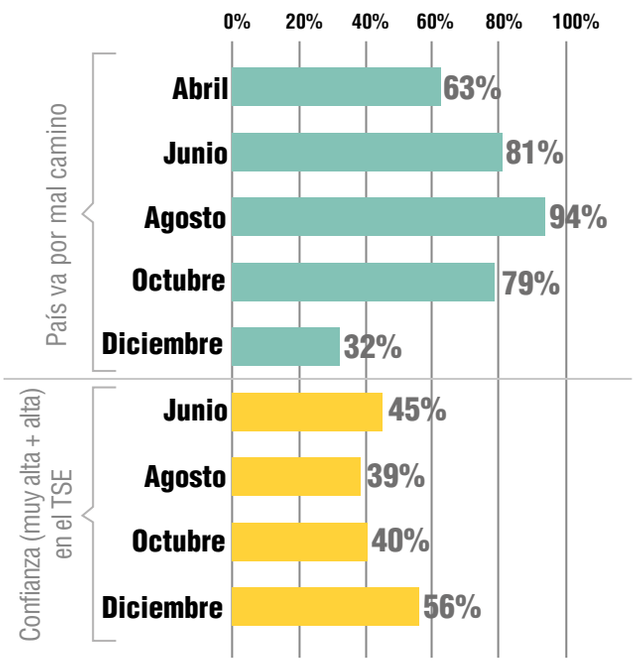
4 Al respecto, Mayorga (2020) y Arequipa (2020) realizan un análisis detallado de los hitos y procesos sociopolíticos detrás de la crisis de octubre-noviembre de 2019.

5 Focaliza (2020).

Se había instalado en la opinión el debate sobre el "fin de ciclo" que aparentemente se estaba viviendo: ¿era una derrota política del MAS y de su líder, enorme; pero "episódica", o más bien el fin del proyecto político-estatal propuesto en la Constitución de 2009? Y si ese fuera el caso, ¿qué nuevo proyecto era el que lo remplazaría?, ¿qué nueva coalición sociopolítica iba a sostenerlo?, ¿qué características tendría entonces esa nueva gobernabilidad?

Ante la ausencia de respuestas claras a esas interrogantes, lo cierto es que la perspectiva de la mayoría de los analistas y actores políticos convergía a un escenario bastante probable de ingobernabilidad debido a un resultado electoral que se suponía que no produciría una mayoría clara, sea quien fuera el ganador, y que por tanto profundizaría la crisis de representación política.

Cuadro 1.
Percepción líderes de opinión y dirigencias: rumbo del país y confianza autoridad electoral



Fuente: elaboración propia con base en datos del FES (2020)

Proyección pesimista que, para empezar, asumía como probable que el propio proceso electoral podría acabar nuevamente frustrado o gravemente dañado en su legitimidad por la aparición de la violencia durante su realización y por un desconocimiento de sus resultados. Alrededor del 75% de los líderes de opinión entrevistados por la FES (2020) indicaban que esos eran los dos mayores riesgos.

El escenario de una posible victoria del MAS era percibido como altamente conflictivo debido a que un apreciable grupo de la población consideraba que era imposible y que, en consecuencia, no iba a admitirlo. Alrededor del 80% de los líderes de la encuesta de la FES (2020) creía que ni el Comité Cívico de Santa Cruz ni el partido Creemos aceptarían una victoria de la tolda azul, incluso un 44% tenía dudas de que el gobierno de Añez lo hiciera.

> Los episodios de octubre y noviembre de 2019 demostraron la incapacidad de instituciones democráticas clave, como el Órgano Electoral y la Asamblea Legislativa, para encauzar el conflicto sin grandes traumatismos, la exacerbación de la polarización y la desconfianza social, el surgimiento de expresiones no partidarias radicalizadas y violentas, y la dificultad de los partidos para representar la diversidad de intereses y expresiones que emergieron en medio de la convulsión.

Estas dificultades para estabilizar y gobernar el país, asociadas a una pandemia que no cesaba, a expectativas sociales no satisfechas y a una inminente contracción económica, perfilaban tiempos futuros de mayor inestabilidad y de crisis múltiple. Una suerte de *remake reforzado* del tortuoso periodo 2000-2008, en el que la recomposición y los actores políticos que la encarnarían tardarían en aparecer, mientras el país se estancaría o se volvería ingobernable.

Cultura electoral, estabilización política y recomposición parcial de las instituciones

El primer aspecto que se debe resaltar es que los comicios se realizaron de manera ordenada, con un cumplimiento satisfactorio de los procedimientos (técnico-electorales y sanitarios) planificados para la jornada de votación y el cómputo de los votos, sin que se hayan registrado eventos violentos o denuncias concretas de irregularidades que pongan en duda su integridad[6]. Aunque se produjeron algunos incidentes frente a los lugares donde se realizaba el conteo oficial por los reclamos de personas disconformes con el resultado, estos fueron puntuales y de escasa gravedad.

La participación de los votantes alcanzó el 88,4%, similar a la registrada en los frustrados comicios de 2019 y superiores a los de las elecciones de 2014 y el referendo de 2016. Comportamiento que se debe valorar aún más considerando que, en esta ocasión, la votación se realizó en pandemia y después de un año de severos conflictos políticos en torno a la cuestión electoral.

6 Conclusión avalada por todos los informes oficiales de las misiones internacionales y nacionales de observación electoral (Unión Europea, OEA, UNIORE, Observa Bolivia, la Ruta de la Democracia y otros).

Los resultados, favorables al MAS, fueron aceptados por casi todos los partidos y líderes políticos[7], y la limpieza y transparencia de los comicios fue reconocida por la gran mayoría de líderes de opinión y dirigencias sociales y políticas. En el sondeo postelecciones de la FES (2020b), el 85% de líderes entrevistados dijo que "no hubo fraude" y una gran mayoría de ellos calificó positivamente el desempeño del Órgano Electoral (ver cuadro 1).

Por otra parte, aunque en las semanas posteriores a la jornada electoral se desplegaron campañas de desinformación para instalar sospechas de "fraude", sobre todo en redes sociales, éstas no se masificaron ni consiguieron un respaldo institucional amplio[8]. Sin embargo, estos eventos reforzaron la desconfianza de algunos ciudadanos en la institucionalidad electoral.

El nivel de participación, la contundencia del resultado favorable al MAS (55% de preferencias), el apoyo de las misiones de observación internacional y la ausencia de elementos concretos que pudieran sostener las denuncias de supuestas irregularidades fueron determinantes para que una gran mayoría de la sociedad y de sus dirigencias acepten el resultado, despejando las previsiones más pesimistas.

Pero este desenlace fue, de igual manera, el producto de un proceso difícil; pero no por eso menos determinante, de construcción de acuerdos y decisiones políticas a lo largo de 2020 que viabilizaron la realización de los comicios. El Tribunal Supremo Electoral y la Asamblea Legislativa tuvieron un papel destacable en esa tarea y contaron con el apoyo de representaciones de la comunidad internacional.

Como en otros momentos de la historia boliviana, la ruta electoral se despejó mediante acuerdos formales y tácitos entre las fuerzas en pugna, que llevaron a ajustes legales y procedimentales –decisiones del Órgano Electoral que en algún caso fueron consensuadas y en otros fueron asumidas a partir de la autoridad autónoma que le confiere la ley– y movilizaciones callejeras en las que cada sector mostró su apoyo social.

Lo cierto es que las elecciones del 18 de octubre no hubieran sido posibles sin un convencimiento de las principales fuerzas de que las urnas eran el paso ineludible para cualquier salida a la crisis, posición que asumieron incluso Creemos y otras fuerzas conservadoras que inicialmente estaban opuestas a la realización de los comicios en el año 2020. Esas convergencias no eran tan obvias a inicios del año, su consolidación requirió de una arquitectura política no exenta de tensiones, conflictos abiertos, solicitudes de garantías de uno y otro lado, y negociaciones permanentes.

En síntesis, la capacidad de la sociedad y de la política boliviana para evitar el peor escenario, de violencia y fracaso de las elecciones, no es un elemento menor del largo trayecto que culminó con la posesión de Luis Arce Catacora como presidente constitucional del Estado, el 8 de noviembre. Es una expresión de la fortaleza de la cultura democrática nacional, al menos en su dimensión electoral, y de la existencia de algunas habilidades y prácticas en el campo político que pueden servir para estabilizar situaciones de crisis bajo ciertas condiciones.

Tampoco está demás apuntar que esta experiencia evidenció, nuevamente, la necesidad de que existan

7 Con claridad por la presidenta Añez, Carlos Mesa y Jorge Quiroga, con bastante ambigüedad por Luis Fernando Camacho de Creemos.

8 Principalmente el apoyo de un segmento radical del Comité Cívico pro Santa Cruz y de algunos grupos de activistas en varias otras ciudades.

instituciones que tengan capacidad para funcionar con autonomía o sobre la base de acuerdos para que cumplan un papel de canalización y racionalización de la conflictividad. En esta coyuntura, el Tribunal Supremo Electoral y la Asamblea Legislativa asumieron en varios momentos cruciales ese rol. Mecanismos que quizás fueron los que faltaron para evitar el traumático desenlace de la crisis de fines de 2019.

Como en otros momentos de la historia boliviana, la ruta electoral se despejó mediante acuerdos formales y tácitos entre las fuerzas en pugna, que llevaron a ajustes legales y procedimentales –decisiones del Órgano Electoral que en algún caso fueron consensuadas y en otros fueron asumidas a partir de la autoridad autónoma que le confiere la ley– y movilizaciones callejeras en las que cada sector mostró su apoyo social.

Este primer elemento de balance, coyunturalmente positivo, no despeja, por supuesto, la amplitud de riesgos futuros que las instituciones deberán resolver para fortalecer la gobernabilidad en el mediano plazo; pero indican que hay algunos valores, capacidades y experiencias en la sociedad y los actores políticos que se subestiman, pero que pueden ayudar a encarar estas complejas tareas.

Un sistema político convaleciente y una gobernabilidad hegemónica agotada

A contramano de la mayoría de los pronósticos, el resultado de la elección fue claro y contundente: el candidato Luis Arce obtuvo el 55% de votos y su partido logró mayorías absolutas en las dos cámaras que componen la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, no pudo mantener la mayoría de dos tercios que tenía desde 2009 y bajó seis puntos con relación a su votación en los comicios de 2014 (61,4%).

El resto de las preferencias se repartieron entre dos fuerzas: Comunidad Ciudadana (29%) y Creemos (14%), los cuales consiguieron el 42% de escaños en ambas cámaras. Además, el nivel de ausentismo fue uno de los más bajos del último decenio y el total de votos blancos y nulos no superó el 5%.

Esos resultados contribuyeron a la emergencia de un sistema de partidos de pluralismo moderado, con dos o tres fuerzas con posibilidad de aglutinar a la gran mayoría de votantes, aunque con un actor (el MAS) que aún mantiene la centralidad. Por otro lado, las urnas también le dieron una legitimidad y un mandato sólidos al nuevo Presidente, y condiciones de gobernabilidad parlamentaria relativamente cómodas para desarrollar su programa.

Aunque el sistema político sigue convaleciente después de la crisis de 2019, estas elecciones demostraron, por una parte, la fortaleza y la alta adhesión ciudadana con la que cuenta el MAS y, por la otra, la consolidación de una notable fuerza social opositora, que demostró su capacidad de movilización; pero que tiene dificultades para construir los referentes partidarios que la representen. Aunque hay dudas sobre la posibilidad de esta nueva arquitectura de canalizar eficazmente las demandas ciudadanas y encontrar equilibrios colaborativos, parecería que se alejó el escenario de crisis total de representación.

Este panorama ratificó, de igual manera, el agotamiento de la gobernabilidad hegemónica que caracterizó a la presidencia de Evo Morales. Tanto los resultados electorales como los eventos del último año erosionaron varios de sus principales pilares: el poder político está hoy mucho más repartido, hay una oposición más exigente y numerosa, el MAS está obligado a recomponer su sistema de decisiones internas, las organizaciones sociales tienen mayor autonomía y ya no es posible desdeñar las nuevas formas de influencia y participación política que surgieron durante los conflictos.

En resumen, se ganó cierta estabilidad en el corto y mediano plazo; pero para sostenerla parece necesario renovar prácticas e instituciones en el campo político, de manera de adecuar la gobernabilidad a un entorno más pluralista. Ese es ahora el desafío.

La fuerza electoral y aspiracional del proyecto nacional-popular

El contundente triunfo del MAS se explica en buena medida por dos rasgos estructurales: la predominancia del proyecto político nacional-popular, y la imposibilidad de construir una mayoría electoral y gobernar el país sin los sectores populares.

La derrota política del gobierno de Evo Morales y el súbito derrumbe de su estructura de poder reforzaron la creencia de que el antimasismo era ampliamente mayoritario en el país, 70% decían los más entusiastas, y de que existían condiciones para un cambio profundo en las orientaciones del modelo estatal que se venía construyendo desde 2009. Los más radicales apuntaban a su rápido desmantelamiento y los moderados a su paulatina superación. El Gobierno transitorio asumió claramente la primera de estas interpretaciones.

Sin embargo, no se percataron de la persistencia de un fuerte apoyo de la mayoría de la población a las políticas

socioeconómicas del MAS, al desarrollo de un Estado Plurinacional y al protagonismo de los sectores populares en la vida nacional. Valoración que estaba reforzada por un sentimiento extendido de reconocimiento y satisfacción por la mejora de las condiciones de vida y altas expectativas de progreso futuro[9].

La mayoría de las encuestas realizadas en los últimos años ratificaban estas tendencias, mostrando que el "empate" en la opinión pública se articulaba principalmente en torno a la cuestión de la reelección. Esos estudios revelaban que el potencial apoyo electoral al MAS se mantenía desde hace años casi sin variaciones en torno al 50%. Incluso después de la debacle de noviembre, la evaluación retrospectiva de la gestión de Evo Morales seguía siendo positiva para el 45% de los entrevistados en encuestas de fines de 2019.

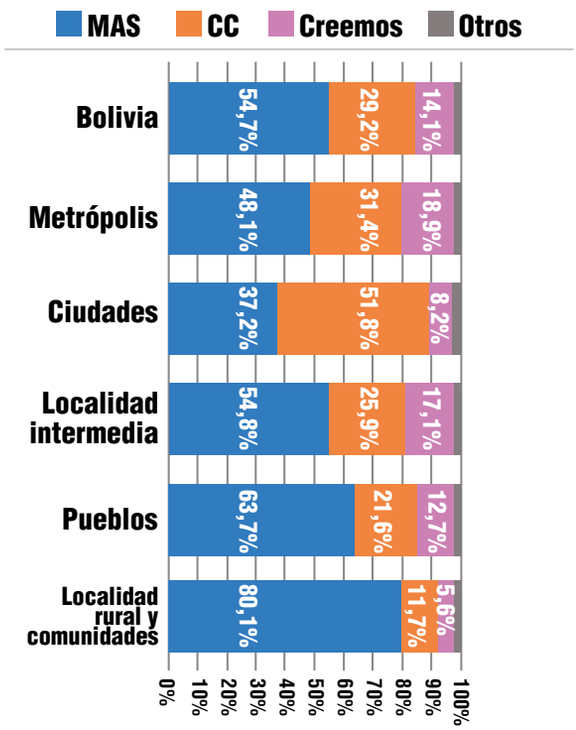
Es decir, no solamente el proyecto nacional-popular estaba muy arraigado en la sociedad, en sus elementos más distintivos y emblemáticos, sino que la gente no percibía que existiera un modelo alternativo viable, al punto que en la campaña de 2019 todos los candidatos de la entonces oposición se comprometieron a no cambiarlo sustantivamente.

En ese sentido, la incapacidad de las fuerzas de centroderecha para romper la percepción de que intentaban ponerle fin al proyecto nacional-popular, "restaurando" los privilegios de las élites sociales y económicas tradicionales, fue posiblemente su mayor error estratégico, tanto en el ejercicio del poder por parte del Gobierno transitorio como en la campaña electoral de todas sus expresiones partidarias (ver cuadro 2).

> La capacidad de la sociedad y de la política boliviana para evitar el peor escenario, de violencia y fracaso de las elecciones, no es un elemento menor del largo trayecto que culminó con la posesión de Luis Arce Catacora como presidente constitucional del Estado, el 8 de noviembre. Es una expresión de la fortaleza de la cultura democrática nacional, al menos en su dimensión electoral, y de la existencia de algunas habilidades y prácticas en el campo político que pueden servir para estabilizar situaciones de crisis bajo ciertas condiciones

Esa incomprensión estuvo acompañada de una incapacidad crónica para conversar y comunicarse con los extendidos mundos populares urbanos y rurales, que son mayoritarios. La convicción de "ser una nueva mayoría", identificándola con los valores y cultura de las clases medias tradicionales, los llevó a considerar a los votantes populares como una minoría, abandonando estos espacios y permitiendo que el MAS se transforme en la única fuerza que podía representarlos. Todo esto en medio de una crisis múltiple que exacerbó las inseguridades y las angustias de la gente, y particularmente de los más vulnerables.

Cuadro 2.
Votación según tipo de localidad (2020)



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del TSE

Este fracaso de las centroderechas en su lectura del momento histórico se reflejó en las urnas: el MAS logró motivar y rearticular a su electorado, con lo que recuperó muchos votos que le habían sido elusivos desde el referendo de 2016 y ratificó que es la única fuerza con presencia en todos los territorios y segmentos sociales (ver cuadro 2).

Hay pues razones estructurales que explican la resiliencia electoral del MAS, su capacidad para acumular recursos de poder y para recuperar su centralidad en los dispositivos institucionales y de poder que producen gobernabilidad en el país. Las acciones tácticas y el manejo hábil de la contingencia importan siempre en la política; pero hay factores de larga data que no pueden ser subestimados o, peor aún, totalmente ignorados.

9 Hay mayores elementos sobre la problematización de las percepciones diversas de la población durante la crisis de 2019 en Ortuño (2020).

Gestión de la nueva diversidad: la reorganización del bloque masista

El retorno al gobierno del MAS sucede en un contexto en el que se produjeron cambios significativos en su propia estructura organizativa y en el contexto que les rodea. Esto les obligará a reorganizar sus sistemas y procedimientos para tomar decisiones y actuar.

Un primer elemento interesante surge justamente de los intensos y novedosos procesos de movilización y de adhesión social que experimentó esta fuerza en el último año. En medio de circunstancias muy difíciles, con su líder en el exilio y sin aparatos partidarios bien organizados, sus dirigentes, militantes y simpatizantes tuvieron que reorganizarse y desplegarse para resistir y luego hacer campaña.

Muchas personas se acercaron o volvieron a ese partido, no tanto para apoyar a sus dirigentes, sino por su compromiso con el proyecto nacional-popular o el renovado sentimiento de sentirse parte de los valores que entienden que representa esa fuerza. Es decir, se habría fortalecido una identidad política más ligada al movimiento político y no únicamente relacionada con la simpatía o aprobación por Evo Morales, o por el apoyo coyuntural a su desempeño gubernamental.

Por otra parte, la vida interna de esa fuerza se hizo más compleja: el Pacto de Unidad que aglutina a las grandes organizaciones campesinas e indígenas asumió un peso mucho más grande en la organización y aparecieron nuevos liderazgos. Pero quizás la transformación más importante en este ámbito tiene que ver con la obligada separación de roles y funciones que se debe realizar entre el liderazgo de Evo Morales, actualmente afincado en la estructura partidaria y la coordinación de las organizaciones sociales afines, y el poder presidencial que está siendo ejercido por Luis Arce. Aspecto muy disruptivo considerando que durante 14 años el poder gubernamental y el liderazgo partidario y social estaban concentrados en la misma persona.

Al mismo tiempo, esta fuerza tiene el reto de reflexionar acerca de la diversidad de eso que denominamos como "mundos o segmentos populares". Aunque por el momento el MAS tiene una hegemonía política en el sector, no los representa totalmente ni siempre lo hace de la misma manera. Los votantes populares no actúan únicamente por emociones o identidades, como se les suele encasillar, evalúan resultados, comportamientos y contextos. Por ejemplo, muchos de ellos tomaron distancia de ese partido en el referendo de 2016 o en las elecciones de 2019, y suelen actuar usualmente con gran autonomía en los comicios subnacionales.

No hay pues un apoyo nacional-popular automático ni homogéneo. Su núcleo más intenso es el mundo campesino estructurado en comunidades y sindicatos, a veces más conservador en sus estructuras y prácticas; pero importan de igual manera las muchedumbres populares urbanas, deseosas de movilidad social y modernidad, que reclaman igualdad y autonomía individual.

El tránsito de ser "oposición social" a una alternativa política institucionalizada

La oposición partidaria y social al MAS salió aturdida del proceso electoral. No solo por sus resultados, que son mejores que los que logró en los últimos 10 años, sino por la enorme frustración de sus expectativas. El escenario de una nueva victoria del masismo, además con esa contundencia, era considerado como imposible por la gran mayoría de sus dirigentes y electores, de ahí la perplejidad.

Aunque su desempeño electoral global fue mejor que en 2009 y 2014, ganaron alrededor de cinco puntos adicionales, se enfrentan a dos problemas que limitan su expansión y acumulación de poder: (i) Su votación se concentra demasiado en algunos distritos, fundamentalmente zonas urbanas y regiones del este y sur del país, y no tienen presencia real en muchos territorios y son una minoría en los segmentos populares. (ii) No están representadas por una sola fuerza política, lo cual no tiene únicamente que ver con problemas de coordinación o ambiciones personales de sus líderes, sino también con su propia heterogeneidad interna.

Por tanto, más que hablar de una "oposición", es preferible entenderla como "oposiciones", debido a su diversidad de intereses, variedad de orientaciones ideológicas y espacios de actuación, ya que su rechazo al MAS y a Evo Morales es casi lo único que los articula.

Su naturaleza fue siempre más social que partidaria, rasgo que se hizo más evidente en el último año con la preponderancia que tomaron en su seno algunas estructuras informales de movilización y activismo. Esta es una fortaleza que, por una parte, les permitió desplegarse en las calles y los espacios digitales con eficacia durante el conflicto de 2019; pero puede transformarse en una debilidad cuando hay que participar e incidir de manera permanente en la política institucionalizada.

Aunque se produjo una concentración de votos en dos fuerzas, Comunidad Ciudadana y Creemos, ambas son organizaciones de reciente creación, con estructuras orgánicas emergentes y que aún deben mostrar su capacidad para consolidarse en el mediano plazo. Esta debilidad se refleja también en la casi desaparición en estos comicios de los partidos que estaban intentando

construir organizaciones permanentes, como es el caso de Demócratas o de Unidad Nacional, y la aparición de grupos de activistas radicalizados que tienen mucha influencia sin pertenecer a ninguna de las fuerzas formales.

Habrá que ver si las elecciones subnacionales son una oportunidad para que se configure un renovado y más institucionalizado espacio político alternativo al MAS, aunque la experiencia pasada mostró que esas contiendas generan más bien incentivos para la fragmentación y el despliegue de estrategias personales o de grupo. Tampoco se vio que la conquista de espacios políticos en municipios o gobernaciones repercuta necesariamente en mejores condiciones para actuar e influir en la política nacional.

La otra gran cuestión es la gestión de la diversidad ideológica al interior de las "oposiciones". El proceso del último año mostró, por ejemplo, que hay divergencias reales entre las expresiones centristas e incluso de izquierda que hacen parte de esos espacios, con otras más bien situadas en la derecha o incluso en un conservadurismo de extrema derecha. Se puede intuir que parte de las imprecisiones programáticas y las ambigüedades estratégicas que tanto les perjudicaron en la reciente campaña electoral tienen justamente mucho que ver con su dificultad para articular (y no tensionar) un espectro tan amplio de orientaciones.

La irrupción del candidato Luis Fernando Camacho, que construyó su poder sobre la base de un discurso emotivo basado en la identidad regional cruceña y una ideología ultraconservadora, introdujo nuevos elementos que complejizan la constitución de un proyecto opositor alternativo único, que pueda apelar a todos los ciudadanos del país.

Esta debilidad organizativa, indefinición programática y encapsulamiento en ciertos grupos sociales, sobre todo de clase media, también les dificulta el diálogo, la persuasión y la comprensión de las preocupaciones de los electores populares, y limita su posibilidad de crecer y de construir una nueva mayoría. Estos son algunos de los grandes desafíos que enfrenta la nueva oposición después de las elecciones.

¿Qué escenarios existen para la futura gobernabilidad?

Este ensayo se inició describiendo las incertidumbres, grandes temores y riesgos reales de ingobernabilidad que caracterizaron el estado de ánimo de la ciudadanía y de sus dirigencias en el último año. No era un contexto fácil ni las soluciones eran obvias.

Al fin del camino, el resultado parece razonablemente positivo, se logró canalizar un conflicto complejo por medio de las urnas, la voz de los ciudadanos fue tan contundente y masiva que despejó las dudas sobre la gobernabilidad en el corto plazo y le otorgó a la política y a los políticos recursos que podrían permitirles una estabilización de la situación si entienden el mensaje de los ciudadanos y aprenden de los errores que unos y otros cometieron en la crisis de este año. Con todo, se evitó los peores escenarios y esto no es un dato menor en medio de una coyuntura convulsa que se vivía.

Este desenlace demostró, de igual manera, que hay ciertas aspiraciones y capacidades instaladas en la sociedad que pueden ser aprovechadas para reconducir al país. Contra todas las suposiciones, el propio sistema político y la cultura democrática aparecieron bastante más resilientes de lo que se pensaba, lo que permitió evitar que se extienda la crisis de representación y la anomía social. Pero para lograr eso, se tuvo que recuperar ciertas instituciones y prácticas políticas pluralistas, no hay que olvidar esta lección.

En síntesis, hay un punto de partida más ordenado y con posibilidades para enfrentar colectivamente los graves disfuncionamientos institucionales que aún erosionan la democracia, por ejemplo, en el ámbito de la justicia, y los impactos desestructuradores que tendrá la contracción de la economía y la secuela de impactos negativos de la pandemia. No desapareció totalmente la posibilidad de una crisis más severa, nada más hay mejores condiciones políticas para enfrentarla.

La persistencia de ciertas continuidades, como la ausencia de opciones al proyecto nacional-popular o la hegemonía del MAS en el electorado popular, no debería ocultar las fuertes transformaciones que tuvo el campo político en este año, particularmente las relacionadas con el aumento de la diversidad y complejidad de los actores que intervienen en ella, lo cual es una buena noticia; pero al mismo tiempo un gran desafío.

El futuro de este campo político, en vías de recomposición, dependerá de la manera en la que evolucionen dos aspectos: por una parte, la necesaria e impostergable reorganización interna de ambos bloques y, por la otra, su capacidad de conversar y negociar entre sí y no solo insistir en la confrontación y la negación del otro.

Ambas fuerzas deberán lidiar con sus reforzadas diversidades internas, el MAS reinventando su sistema de toma de decisiones y de acción política con su líder fuera del poder gubernamental, las oposiciones encarando la compleja tarea de proponer un proyecto alternativo y un esquema de construcción de poder que contenga a todas sus sensibilidades. Se trata en suma de gestionar razonablemente la nueva pluralidad social y política que surgió en 2020.

Referencias

- Arequipa, Marcelo (2020). "Después del 20 de octubre: el antimasismo como identidad consolidada", En: Fernando Mayorga (Comp.), *Crisis y cambio político en Bolivia*. La Paz: UMSS-OXFAM, págs. 193-214.
- Calderón, F.; M. Castells (2019). *La nueva América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FES (2020a). "Cuestionario Delphi (cuarta ronda): Escenarios (pos)electorales 2020 en Bolivia. Octubre", Friederich Ebert Stiftung Bolivia.
- FES (2020b). "Cuestionario Delphi (cuarta ronda): Escenarios prospectivos. Diciembre", Friederich Ebert Stiftung Bolivia.
- Focaliza (2020). "Encuesta Intención de Voto: Elecciones Presidenciales Bolivia 2020. Septiembre", Focaliza Inteligencia de Mercado.
- Mayorga, Fernando (2020). "Derrota política del MAS y proyecto de restauración oligárquico-señorial", En: Fernando Mayorga (Comp.), *Crisis y cambio político en Bolivia*. La Paz: UMSS-OXFAM, págs. 1-29.
- Ortuño (2019). "Movilizados, satisfechos e indiferentes: Maneras de vivir la crisis", En: Fernando Mayorga (Comp.), *Crisis y cambio político en Bolivia*. La Paz: UMSS-OXFAM, págs. 61-79.

Armando Ortuño Yáñez

Es economista e investigador social. Trabajó en varios países de América Latina en el análisis de contextos y en la evaluación de escenarios sociopolíticos y de políticas públicas. Colaboró en diversas publicaciones sobre desarrollo humano, gobernabilidad y análisis político.

GEL
Alcohol 70%

Elecciones Generales 2020.

El retorno del MAS, efectos y nuevas preguntas

Erika Brockmann Quiroga

Si en octubre y noviembre de 2019 nadie estaba preparado para el derrumbe del gobierno del Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS) y la abrupta renuncia de Evo Morales; el 18 de octubre de 2020 (18-O en adelante) tampoco se esperaba que los resultados electorales le dieran una contundente victoria, con el 55,11 por ciento de la votación. A diferencia de los porcentajes obtenidos en 2019 y en un contexto distinto, el comportamiento del voto en 2020 trajo a la memoria la inédita victoria electoral que en 2006 marcó el inicio un nuevo ciclo (el segundo) de la era democrática del país, bajo el liderazgo presidencial de Evo Morales Ayma.

El 18-O la ciudadanía participó masivamente. Estaba advertida de que esa elección sería el primer paso para encarar la crisis multidimensional y simultánea sin precedentes, agravada por los efectos de la pandemia Covid-19 en el país y en el mundo. No es casual que, pese a la pandemia, se reportó un 88,42 por ciento de participación electoral (uno de los más altos de la historia democrática).

En las siguientes líneas se revisarán brevemente los resultados de las elecciones generales del 18-O. Se focalizará el análisis en el comportamiento del voto en los tres principales contendientes que accedieron a algún espacio de representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), en la reconfiguración del nuevo campo político, así como los riesgos y desafíos de gobernabilidad que enfrentará la gestión de gobierno los próximos cinco años.

Hecho este señalamiento introductorio conviene recordar que, a tiempo de inaugurar la jornada electoral, Salvador Romero, presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), reiteró: "Bolivia celebrará las elecciones 'más complejas' de su historia democrática"[1]. Esta definición no era exagerada. Se refería nada menos que a las décimas elecciones generales, en 38 años de vida democrática (cuyo primer Legislativo juramentó en octubre de 1982 con base en los resultados electorales del año 1980). La transición del periodo de gobiernos cívico-militares de facto a la instauración de una democracia plural y competitiva fue turbulenta, que se constituyó en un hito en la historia política y social del país.

Para entender el comportamiento electoral de 2020, resulta ineludible hacer referencia al contexto que rodeó un proceso electoral marcado por la crisis política postelectoral que siguió a las elecciones de octubre de 2019, además del efecto disruptivo de la pandemia del Covid-19 en todos los órdenes de la vida social, económica y político-electoral en Bolivia. Este último factor determinó la suspensión del calendario electoral 45 días antes del 3 de mayo, fecha inicialmente prevista. Ahora bien, ¿cuáles son los hechos y factores previos que desembocaron y explican los resultados no previstos y el acceso a la mayoría absoluta de escaños en ambas cámaras de la ALP por parte del MAS? A continuación, algunas respuestas.

Elecciones 2020: resultados de un proceso accidentado y de larga duración

La convocatoria a nuevas elecciones generales para mayo de 2020 fue seguida de un periodo accidentado y la persistencia de un clima político y social polarizado

1 https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/salvador-romero-esta-eleccion-es-la-mas-compleja-de-la-historia-democratica-406747

desde el emblemático 21 de febrero de 2016, fecha de realización del referéndum constitucional que rechazó la posibilidad de una cuarta postulación de Evo Morales a la presidencia, convirtiéndose en un punto de inflexión del apoyo al MAS como partido predominante.

La huella del conflicto postelectoral de 2019 era indeleble. No fue fácil allanar el camino para hacer viable la promulgación de la Ley N° 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, dejar sin efecto las anteriores, renovar al TSE y los respectivos tribunales electorales departamentales; como tampoco de la ley 1270 de prórroga del mandato de autoridades electas nacionales, que concluía el 22 de enero de 2020, así como de las de nivel departamental y municipal, cuyas elecciones debieron realizarse el primer semestre de 2020. La prórroga del mandato de autoridades, con carácter excepcional, fue acreditada por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) mediante la Declaración Constitucional 0001/2020, del 15 de enero de 2020 ante la urgencia de restablecer el orden constitucional y para evitar un posible quiebre del estado de derecho y la institucionalidad del país.

Con estos antecedentes, el país continuó embarcado en el proceso electoral más dilatado de la historia democrática y que, a tiempo de procesar este documento, aún no concluye, al quedar pendiente la realización de los comicios para la elección de autoridades de los gobiernos departamentales, regionales y municipales convocada para el 7 de marzo de 2021.

Este maratónico proceso comenzó en octubre de 2018, con la convocatoria a las polémicas elecciones primarias internas para definir los binomios presidenciales de cada alianza o partido político, con miras a las elecciones de octubre de 2019. De hecho, este evento interno, además de costoso, irrelevante y no competitivo (en ningún caso se presentó más de un binomio) permitió desnudar la precariedad orgánica y de la base de sustentación de los partidos políticos y frentes contrarios al partido predominante[2].

En suma, actualmente la ciudadanía continúa inmersa, directa o indirectamente, en una dinámica marcada por la polarización electoral discursiva, y un clima de confrontación política y social, agudizada por el sentimiento de temor, inseguridad e incertidumbre provocado por la pandemia Covid-19 y la crisis multidimensional (económica, sanitaria, social y política) sin precedentes que este evento global trajo consigo.

En la discusión respecto a la duración del periodo de campañas electorales y sus efectos sobre los procesos políticos en su conjunto (ILL-México, 2007) es posible identificar algunas desventajas tales como la elevación de costos de la democracia, de las campañas, la desigual disponibilidad de recursos de las organizaciones políticas (agravada en países sin financiamiento público y donde esta "normalizada" la utilización de recursos públicos de partidos en función de gobierno) y la desmotivación traducida en creciente fatiga y saturación del electorado. En esta línea, a modo de hipótesis se sugiere que el efecto acumulado de un periodo electoral tan extendido en el tiempo, polarizado y conflictivo como el boliviano, haya contribuido a que la fatiga y el clima de incertidumbre influyan para que el electorado apueste por resultados concluyentes e irrefutables.

Actualmente la ciudadanía continúa inmersa, directa o indirectamente, en una dinámica marcada por la polarización electoral discursiva, y un clima de confrontación política y social, agudizada por el sentimiento de temor, inseguridad e incertidumbre provocado por la pandemia Covid-19 y la crisis multidimensional (económica, sanitaria, social y política) sin precedentes que este evento global trajo consigo.

- ***Presidenciales sin partido partidos sin militantes: la precariedad del bloque anti MAS[3]***

Desde 2019 sobraban razones para anticipar un significativo giro en la reconfiguración del sistema de partidos y en la correlación de fuerzas, hasta entonces expresadas en la presencia de una mayoría calificada de dos tercios del MAS en la composición de la ALP. Hasta ese momento y después de 14 años, Comunidad Ciudadana (CC) aparecía como la única alianza que se perfilaba como la opción para disputar competitivamente al MAS y convertirse en referente del centro democrático. Los más optimistas preveían que CC derrotaría al MAS en una segunda vuelta.

Contra todo pronóstico, en 2020, tal como lo refleja la información comparada incluida en el siguiente gráfico, la alianza CC disminuyó su apoyo electoral: de un 36,5 por ciento a 28,83 por ciento en apenas un año.

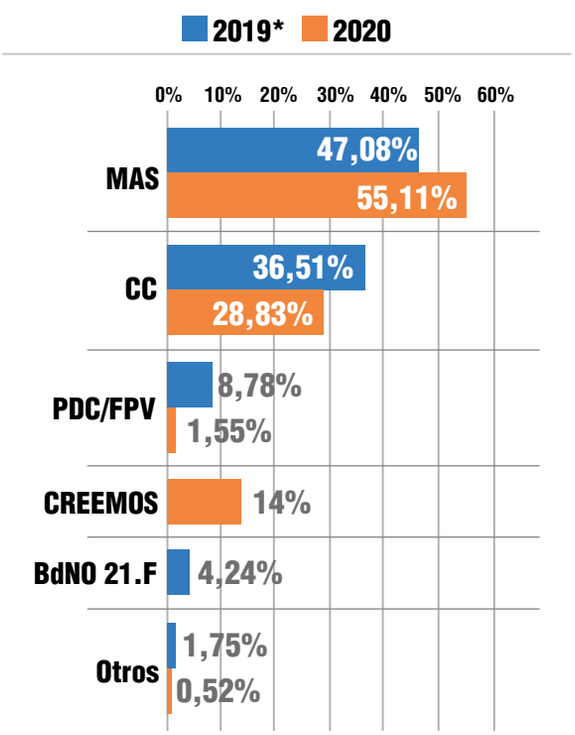
2 Mediante ley N°1096 de Organizaciones Políticas (LOP) del 1/09/2018, la mayoría legislativa del MAS precipito las elecciones primarias que, por consenso político, debieron ponerse en vigencia el 2025.Este hecho se interpretó como parte de la estrategia para legitimar la postulación inconstitucional del Binomio Morales- García Linera.

3 La definición y la dinámica del Bloque anti MAS como la antípoda del Bloque del MAS han sido ampliamente desarrolladas por Marcelo Arequipa (2020) al referirse a la "la polarización a la boliviana". Pese a la complejidad de esta caracterización, resulta pertinente para el presente análisis.

Con estos resultados, solo el MAS, CC y Creemos accedieron a espacios de representación en la ALP. De los 130 escaños de la Cámara de Diputados, el MAS obtuvo 75, las alianzas CC y Creemos 39 y 16 diputaciones, respectivamente. En el Senado, el MAS accedió a 21 escaños, mientras que las alianzas lideradas por Carlos Mesa y Fernando Camacho obtuvieron 11 y 4 asientos, respectivamente, de un total de 36.

Para las elecciones de 2020 se habilitó un total de ocho alianzas o partidos políticos. Sin embargo, cabe destacar que tres de las siete candidaturas contrarias al MAS declinaron su participación en la contienda (JUNTOS, Libre 21 y ADN) poco antes de su realización (ver Anexo I).

Relación porcentual comparada de resultados electorales



Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales reportados por el OEP.

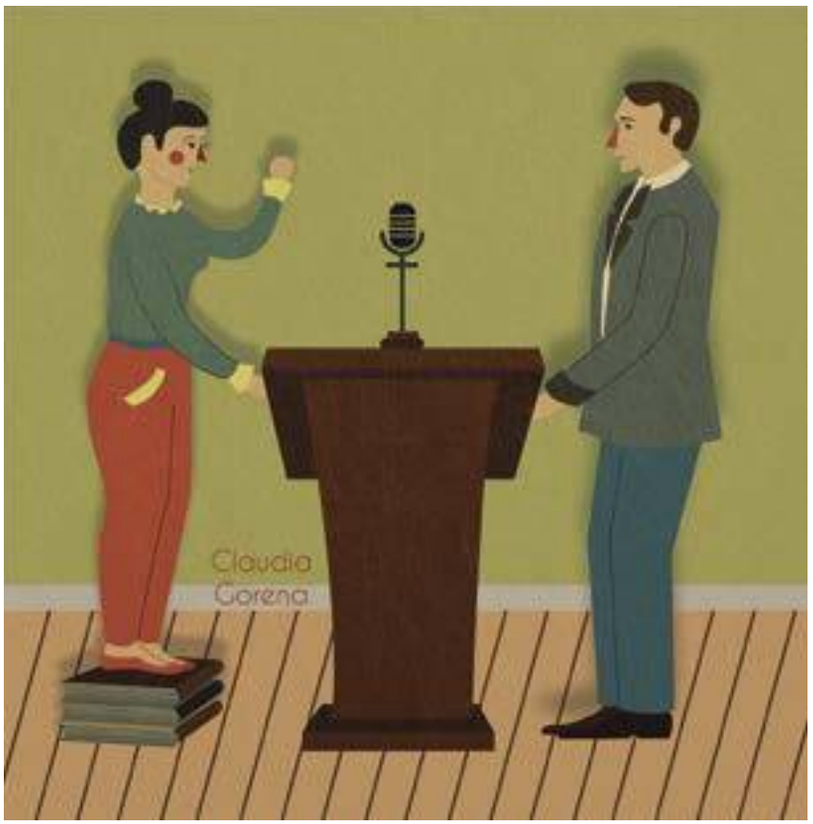
(*) Elecciones anuladas por supuesta manipulación dolosa de resultados. La diferencia del 0,57% (34.928 votos) por encima del 10% requeridos para evitar la segunda vuelta provino del voto en el exterior.

Lo que llamaba la atención del tablero electoral fue el trasvase y el juego de intercambio de siglas y candidatos del bloque anti MAS en tan breve tiempo. Este abanico disperso era reflejo de la falta de consistencia política e institucional en la mayoría de estas organizaciones políticas. Esta fragmentación daba cuenta de la debilidad, falta de arraigo y escasa militancia de un conjunto de siglas vacías activadas para fines únicamente electorales. La demanda ciudadana de unidad en torno a la constitución de un frente amplio para evitar la dispersión de la oferta electoral contraria al MAS cayó en saco roto; al igual que en las elecciones de 2019, varios aspectos, entre triviales y otros más complejos, conspiraron contra la "unidad posible".

Salvo los casos de Unidad Nacional (UN) y Demócratas (partidos con más organicidad de la Alianza JUNTOS, a la cabeza del binomio Añez-Doria Medina), predominaron alianzas con candidaturas externas forjadas por trayectorias personales de liderazgos ajenos a una militancia orgánica. Se produjeron arreglos con liderazgos "presidenciables" o aspirantes a serlo que carecían de partidos o militancia previa. Se presumía que las candidaturas no partidarias eran la mejor carta para convencer a un electorado desconfiado y hostil a la institucionalidad política partidaria. Para los partidos contendientes, la elección 2020 representaba una oportunidad para sobrevivir y preservar su existencia formal y carente de vida orgánica en periodos no electorales.

Tres son los indicadores que pueden dar cuenta de las limitaciones organizativas y de otros recursos materiales y no materiales de los partidos políticos y frentes opuestos al MAS, en 2019 y 2020. El primero se puso en evidencia en ocasión de las elecciones primarias internas de enero de 2019, al comprobarse el disminuido y desactualizado registro de su militancia. El segundo se refiere al elevado número de candidaturas inhabilitadas para acceder a la representación en la ALP de algunos partidos y/o alianzas habilitadas para 2020. De acuerdo al reporte del OEP, el porcentaje de inhabilitaciones fluctuaba entre el 64 y 82 por ciento. Es el caso de Frente para la Victoria (FPV), Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y la Alianza Libre 21, esta última sustentada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Finalmente, si bien no se incluye la información cuantitativa, otro indicador fue la imposibilidad de estas organizaciones y alianzas (incluida CC) de acreditar delegados del partido a los 5.368 recintos y mucho menos a las 34.157 mesas, especialmente en áreas rurales y ciudades intermedias donde el MAS hace varias elecciones tiene una presencia hegemónica.

Solo el MAS presentó listas completas, la alianza JUNTOS (Demócratas, UN, Solidaridad y libertad Bolivia -Sol.bo) cubrieron casi la totalidad de las listas sobre la base de la fortaleza relativa de los tres partidos que la conformaban; CC se acercó al total de postulaciones requeridas, pese a carecer de un partido estructurado, centró su estrategia en la potencia competitiva de su



candidato presidencial y apelaba a una ciudadanía activa que lo secundaba a partir de la consigna contraria al autoritarismo al "abuso de poder , la corrupción y el despilfarro" (a la que se añadió el fraude) del MAS durante casi 14 años de gobierno.

La información confirmó la presencia residual de ADN y marginal del MNR (Alianza Libre 21), dos de los tres partidos políticos más importantes del sistema político del pasado siglo, que terminaron retirando sus candidaturas ante la disminuida preferencia electoral reportada por las sucesivas encuestas oficialmente reconocidas y difundidas[4] entre enero y el 11 de octubre de 2020. A tiempo de su renuncia. el candidato de Libre 21, el expresidente Jorge Quiroga justificó que lo hacía "para lograr vencer al MAS en su primera vuelta", evitar una segunda vuelta y "ahorrar 45 días para arrancar con un nuevo gobierno y encarar la reactivación de la economía"[5]. El 18-O el optimismo de Quiroga y de otros, respecto al posible triunfo en primera vuelta de CC, se vería frustrado.

Al igual que el 2019, no podían faltar los "outsiders" que formalizaron su postulación tras emprender una larga travesía en busca de una sigla legalmente habilitada. Fue el caso de las candidaturas de Chi Hyun Chung por el partido FPV y de Luis Fernando Camacho, por la alianza preelectoral CREEMOS conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Unidad Cívica Solidaridad (UCS).

Con distintos matices, ambos candidatos fueron identificados como representantes conservadores y del extremo "derecho" del arco ideológico, por su posición radical en varios aspectos como el cuestionamiento al Estado empresario, la negación de los derechos sexuales reproductivos y la adhesión de grupos confesionales cristianos a sus candidaturas.

El caso de Fernando Camacho fue relevante. Tuvo una llegada meteórica al escenario competitivo electoral, a partir de su actuación protagónica durante el conflicto postelectoral de 2019, a la cabeza del Comité pro Santa Cruz. Logró el apoyo entusiasta del electorado en el oriente boliviano, especialmente en diversos segmentos de la población y de grupos de poder económico cruceños. Con su candidatura reavivó el sentimiento regionalista liderado por Santa Cruz contra occidente, renunció a una propuesta con visión nacional y tensionó su relación con el bloque de candidaturas antagónicas al MAS, con una retórica anti partido, de renovación y crítica a los liderazgos del pasado.

A propósito de la carencia de una significativa base de militantes, de la debilidad orgánica y de compromiso entusiasta y fidelizado del electorado, hay estudios que indican que no son fenómenos fuera de lo común. En esta línea, Zegada (2017, p. 13) se refiere a organizaciones políticas sin militancia y plantea la necesidad de rediscutir la noción de *militancia,* que se habría modificado en el transcurso del tiempo y conforme a los procesos sociopolíticos del nuevo siglo. Identifica a la militancia *distanciada o indiferente,* coincidente con el "repliegue de las organizaciones políticas de masas y con un momento en que se pierden las motivaciones para participar en política". Aludiendo a la tipología de Bernad Pudal (2011), identifica distintos tipos de militancia. La militancia *heroica,* vigente en los partidos obreros de masas, que se caracterizó por su entrega y disciplina, así como al militante *retribuido* –coincidente con los periodos de democráticas electorales y competitivas– y a las ya mencionadas (distanciadas/indiferentes) coincidentes con el nuevo tipo de modelos partidarios, cuya adhesión electoral es volátil. Estas últimas corresponderían a las características de los partidos y alianzas opositoras al MAS desde 2006, así como de CC, cuya estrategia buscó el apoyo de los

4 Destacan las siguientes: Ciemcorp SRL (CIES MORI), Mercados y Muestras SRL, Ipsos Apoyo Opinión y Mercado SA y "Tu Voto Cuenta: Universidad Mayor de San Andrés/Jubileo", esta última alianza de múltiples instituciones nacionales. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Actividad_39_EG_2020.pdf

5 https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20201011/semana-elecciones-tuto-quiroga-declina-su-candidatura-presidencia

indecisos y de las clases medias desencantadas con el MAS. En efecto, en 2019 CC se lanzó a la conquista del voto útil con resultados favorables, estrategia que con algunos matices mantuvo infructuosamente en 2020.

- ***Los efectos de una transición forzada y fallida: Jeanine Añez, candidata y presidenta***

Con miras al año 2020, Demócratas, que en 2019 obtuvo un disminuido cuatro por ciento de la votación a la cabeza de Oscar Ortiz como candidato a la presidencia, optó por apuntalar la candidatura de la presidente interina, Jeanine Añez. La polémica decisión desordenó el tablero electoral. Provocó el realineamiento de fuerzas políticas dentro del bloque opositor al MAS. La dirigencia de la alianza JUNTOS, entre ellos de UN y Sol.bo, retiró su apoyo a Mesa sin aquilatar la complejidad de los eventos que llevaron a constituir un gobierno de transición constitucional forzoso, que no debió exceder el único y exclusivo mandato de convocar y asegurar la realización de elecciones imparciales y transparentes.

La candidatura de Añez atizó la confrontación política contra el MAS, cuyo gobierno desde un principio recurrió a la judicialización de la política antes criticada. Crispó el ambiente político electoral, se enfrentó a las candidaturas de Mesa y Camacho, y criminalizó al MAS definiéndolo como organización política delincuencial. Con su postulación se perturbó la relación, inicialmente cooperativa, con el Órgano Legislativo controlado por el MAS[6], hasta desatarse una pugna entre ambos órganos del Estado. En suma, se erosionó el relacionamiento del Gobierno con todos los actores políticos e institucionales.

El desgaste emergente de la gestión de la pandemia, para la que el país no estaba preparado, y de casos de corrupción denunciados contribuyeron a la pérdida de apoyo a Añez. El 17 de septiembre, un mes antes de las elecciones, la Presidenta renunció a su candidatura con los siguientes argumentos: “Si no nos unimos vuelve (Evo) Morales, lo que está en juego en esta elección no es poca cosa de verdad, está en juego la democracia en Bolivia”, dijo la mandataria junto a los miembros de su alianza (Página Siete, 17/09/20)[7]. Su renuncia tuvo efectos colaterales adversos para los partidos políticos que conformaron la alianza JUNTOS (Demócratas y UN y Sol.bo), al retirarse abruptamente de la contienda electoral, para dejar de ser, a nivel nacional, los referentes más estables del bloque opositor del sistema de partido predominante a la cabeza del MAS.

- ***El efecto disruptivo de la pandemia y el TSE bajo fuego cruzado***

No fue fácil administrar las tensiones asociadas a la gestión de una elección y transición perturbada por la pandemia. Según el Presidente del TSE, se tuvo que lidiar con dos complicaciones. La primera relacionada con la definición de la fecha de los comicios y la segunda con la tarea de adaptar el día de la votación a las condiciones y protocolos de bioseguridad que demandaba la organización del operativo electoral en tiempos de Covid-19.

El 21 de marzo de 2020, el TSE dispuso dejar en suspenso el calendario electoral cuando faltaban 45 días para la elección. La postergación de las elecciones agregó un nuevo motivo a la confrontación y su manifestación en los campos político, jurídico, institucional, social y económico. La disputa en torno a la definición de una fecha de los comicios colocó al TSE bajo fuego cruzado. Mediante recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) se puso en entredicho la primacía de los derechos a la salud y la vida, a los que apelaba el Gobierno transitorio, respecto a los derechos políticos consustanciales al evento electoral enarbolados por el MAS ante las sucesivas postergaciones del mismo[8].

La instrumentalización de la pandemia, en función de intereses y cálculos político-electorales fue recurrente. Mientras el Gobierno advertía que el pico de la curva de contagios aún no había llegado y objetaba las fechas provisionalmente definidas, el MAS, que en un principio subestimo y negó la existencia de la pandemia, presionó para no diferir la fecha. En otro frente, organizaciones ligadas a la alianza Creemos y el movimiento cívico demandaban la convocatoria a nuevas elecciones bajo nuevas reglas, sugiriendo su realización a principios del año 2021.

Se intentó erosionar la credibilidad e imparcialidad del TSE, difícilmente alcanzada una vez renovado en su composición. Se le exigía adoptar medidas favorables a uno u otro bando, ya sea demandando la cancelación de la sigla del MAS por supuesto delito de fraude y faltas a la normativa electoral o presionando, desde el MAS, para que se someta a las disposiciones que emanaban de la ALP bajo su control. Esta presión no era discursiva, en algunos lugares del país organizaciones afines al MAS perpetraron acciones de desacato a la

6 Es el caso de las ya mencionadas leyes 1266 y 1270.

7 Su renuncia fue resultado del impacto producido por las encuestas autorizadas por el TSE. En septiembre, Mercados y Muestras (Página Siete) reportó que su apoyo descendió del 12 por ciento al 8 por ciento y Luis Fernando Camacho, de Creemos, subió del 6 por ciento al 8 por ciento. Otras encuestas, como la impulsada por Tu Voto Cuenta, ubicaban a la Presidenta en un cuarto lugar.

8 La fecha inicialmente fijada para el 3 de mayo fue postergada para la primera semana de septiembre, para finalmente promulgarse la Ley Nº 1315, del 13/08/2020, que fijó el 18 de octubre como fecha impostergable para los comicios.

cuarentena, enfrentamientos con fuerzas del orden, bloqueos camineros que afectaron la disponibilidad de insumos médicos con demandas sociales de retorno a las actividades económicas, entremezcladas con la exigencia de que el TSE acepte la fecha de elecciones definida por ellas.

En este escenario, se puso en riesgo el proceso, dado que el TSE era la única institución respetable, el órgano con más credibilidad frente a un Gobierno de transición y una Asamblea desgastados por su forzada permanencia en el poder.

Por otra parte, los efectos colaterales de la declaratoria de la cuarentena rígida en medio de un proceso electoral fueron y siguen siendo devastadores para la economía. En Bolivia, desde el año 2015 se registraron cifras rojas en términos de déficit fiscal, reducción significativa y acelerada de las reservas internacionales netas acumuladas en tiempos de bonanza, entre otros indicadores que confirmaban el fin de un periodo extraordinario de crecimiento. Con la pandemia, los indicadores de la desaceleración de la economía empeoraron confluyendo en tres crisis: la económica, la política y la sanitaria[9].

Paralelamente a las disputas en el campo social y político, el OEP se preparó para organizar elecciones incorporando protocolos y todas las medidas de bioseguridad concordantes con estándares internacionales. La cooperación internacional y las redes institucionales especializadas en el apoyo a procesos electorales contribuyeron no solo a este esfuerzo, sino también a respaldarlo técnica e institucionalmente. En su recta final, el proceso puso a prueba la pertinencia y eficaz aplicación de las medidas de bioseguridad implantadas por el TSE, a las que se sumó la capacitación semipresencial a jurados electorales, notarios, jueces electorales y fuerzas de seguridad para cumplir sus tareas en más de 35.000 mesas de sufragio dentro y fuera del país. Su aplicación fue evaluada como eficiente y satisfactoria por organismos de observación de la integridad electoral[10].

- ***Campañas y estrategias discursivas a la sombra del Covid-19***

La abrupta suspensión de las campañas políticas por la cuarentena abonó el terreno para que las encuestas y las redes sociales (RRSS) cobren mayor protagonismo como herramientas electorales alternativas. Las campañas se desarrollaron en condiciones atípicas, fueron incipientes, alejadas de las calles y las masas, y de un electorado dominado por la fatiga y la incertidumbre en medio de la confrontación continua entre élites políticas. Proliferó la circulación y reproducción de noticias falsas, guerra sucia y desinformación. Desde los extremos, se exacerbaron manifestaciones regionalistas, racistas y discriminadoras que agudizaban artificialmente las tensiones territoriales entre campo y ciudad, cuyo efecto fue funcional a la narrativa y estrategia discursiva del MAS.

Se instrumentalizó políticamente el miedo a la pandemia, al abstencionismo que deslegitimaría los resultados electorales. A la sombra del Covid-19, las campañas, propuestas y mensajes del bloque opositor al MAS perdían peso, sus organizaciones se encapsulaban en su base electoral, sin apelar a la adhesión de sectores populares. Las inquietudes asociadas a la pandemia desplazaron a segundo plano las propuestas y programas electorales. En este contexto, a diferencia de 2019, en 2020 CC (segundo en la votación) no pudo evitar la victoria del MAS en primera vuelta.

Lo que sí funcionó fue la estrategia victimizadora y la promesa de retorno a la estabilidad política y social del MAS. De modo lento, pero sostenido, logró rearticular y cohesionar a sus bases territoriales y funcionales. Alineó a su mayoría en la ALP a los intereses y las necesidades de la campaña. Aprovechó los excesos judiciales del Gobierno, así como el resentimiento de los sectores populares criticados por su pertenencia o simpatía para con el MAS. No faltaron expresiones ofensivas y racistas que se deslizaban, consciente o inconscientemente desde el poder. Esta actitud del Gobierno transitorio reforzó el argumento de que el triunfo del antimasismo significaría el retorno de un Estado neoliberal, excluyente, antiindígena, campesino y antipopular. Se trataba de una línea discursiva polarizadora trazada de manera sistemática y probadamente efectiva al iniciarse el conflicto postelectoral de 2019.

En suma, la victoria de Arce Catacora fue la derrota de la estrategia de sus opositores. Se capitalizaron los hechos de corrupción, se magnificaron los desaciertos del gobierno de Añez como demostración de la toma del poder de grupos de interés oligárquico (predominantemente del oriente) y del inminente riesgo de reversión de las conquistas y la estabilidad económica, que solo el MAS y su candidato podían garantizar. Este factor, junto a los antes mencionados, explican el giro en las tendencias de voto el 2020 y el retorno del MAS al poder.

9 En un primer momento, el Banco Mundial y la Cepal estimaron una contracción del 3,4 por ciento y de 5,4 por ciento de la economía por la paralización de la actividad económica, lo que afectó a los sectores más vulnerables. A diciembre de 2020, se registró un 21 por ciento de desempleo de la Población Económicamente Activa, https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210110/encuesta-desempleo-pais-afecta-al-21-poblacion-activa

10 En referencia a la Unión Europea (UE), Organización de Estados Americanos (OEA), Centro Carter, Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) y la Alianza Observación Ciudadana de la Democracia (OCD Bolivia) ver: https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/

El 18 de octubre: resultados, giros y perspectivas

Mucha tinta corrió para explicar los inesperados resultados del 18-O. La estrategia electoral y el mensaje del MAS fueron exitosos. Cohesionó a sus bases al exacerbar no solo las tensiones étnicas y territoriales históricamente irresueltas, sino también la incertidumbre incubada por la crisis económica, política y sanitaria. Recuperó el apoyo de los sectores que desde 2016 le quitaron su respaldo. El electorado priorizó la certidumbre, la estabilidad política, social y económica que algún momento encarnó el MAS y su candidato.

El MAS ganó por el voto castigo al Gobierno de transición, producto de una sucesión constitucional, accidental y forzosa, irremediablemente fallida. El desgaste de Añez contribuyó a que sus "negativos" se proyecten y transfieran a otras fuerzas y alianzas contrarias al MAS, cuya fragmentación y ausencia de anclaje en los sectores populares se tradujo como señal de racismo, incertidumbre y exclusión.

Por otra parte, la migración del voto de una a otra opción electoral explica la contundente victoria del binomio Arce-Choquehuanca y la disminución significativa del apoyo a CC el año 2020. Para Julio Córdoba (2020), el salto de Fernando Camacho a la arena política electoral, con el 14 por ciento del voto nacional, habría significado la pérdida de ocho puntos a la alianza CC. Su presencia en el tablero electoral cedió el paso al renovado impulso regionalista cruceño y su irradiación disminuida en Beni y Pando. El liderazgo contestatario al centralismo se impuso en Santa Cruz, con un 45 por ciento de la votación, y dejó a CC con apenas el 17,3 por ciento en una plaza clave por su peso en la geografía electoral boliviana.

El mismo estudio concluye que el sorpresivo nueve por ciento obtenido por Chi Hyung Chung en 2019 migró, en 2020, en aproximadamente siete por ciento a la candidatura del MAS. ¿Cómo explicar este giro de un segmento del electorado que en 2019 apoyó a un candidato conservador al cual se lo llegó a definir como el "Bolsonaro" boliviano? Es posible que la respuesta tenga relación con la creciente presencia evangélica e influencia del protestantismo en el mundo andino en Bolivia, y particularmente en la ciudad de El Alto, y en departamentos del occidente donde se observó esta transferencia singular del voto.

Si bien no se estudió este fenómeno en Bolivia, Andrade (2004) profundizó en la contradictoria conversión al protestantismo de amplios sectores populares quechuas en Ecuador, al punto de identificarlo como una religión popular imbricada con la religiosidad ancestral. Por su parte, esta influencia en distintos países latinoamericanos tendría matices y no una identificación política ideológica, ya que puede detectarse en partidos progresistas u conservadores de derecha y hasta convivir con modelos autocráticos[11]. Este fenómeno daría cuenta de la irrupción de «los evangélicos» en política, y de la legitimación de nuevos discursos religiosos y reconfiguraciones políticas y sociales (Delgado, 2019). Esta corriente de estudios da pistas para explorar el sincretismo político confesional y explicar el voto aymara y quechua favorable al MAS en los departamentos de occidente; pero ante todo para comprender socioculturalmente la complejidad del entramado social y corporativo del MAS como fenómeno político. A propósito de este tema, Pedro Portugal recupera de Raúl Choque un comentario sugestivo para quien resultaría ser "muy llamativo el fenómeno de El Alto; la ciudad más aymara de Bolivia, sea también la ciudad más evangélica" https://www.facebook.com/raul.choque.98871)

- ***Consecuencias del 18-O y el destino incierto de la gobernanza y pluralismo democrático***

Los resultados oficiales del 18-O y su impacto sobre la reconfiguración del campo político confirman la persistencia de un sistema de partido predominante. Si en 2019 se avizoraba como nunca antes la posibilidad de restituir el equilibrio del sistema partidario, en 2020 esta expectativa se vio frustrada. En otras palabras, no existen elementos suficientes que permitan prever la reconfiguración de un sistema de partido plural y competitivo, no solo debido a la fortaleza y pulsión hegemónica del MAS, que recuperó parcialmente el centro político; sino ante todo por la precariedad organizativa, limitada o difusa presencia territorial nacional y la volatilidad histórica del voto del bloque minoritario desde 2006. Este déficit de representatividad del voto opositor en Bolivia es reflejo de las condiciones adversas impuestas por la lógica amigo-enemigo del partido predominante, así como de su propia heterogeneidad, entre otros factores más complejos.

El MAS ganó por el voto castigo al Gobierno de transición, producto de una sucesión constitucional, accidental y forzosa, irremediablemente fallida. El desgaste de Añez contribuyó a que sus "negativos" se proyecten y transfieran a otras fuerzas y alianzas contrarias al MAS, cuya fragmentación y ausencia de anclaje en los sectores populares se tradujo como señal de racismo, incertidumbre y exclusión.

11 El caso mexicano, Estado laico por excelencia, es llamativo. Cecilia Delgado (2019) se refiere a la alianza de Andrés Manuel López Obrador con el Partido Encuentro Social (PES), inspirado en valores evangélicos.

Desde 2006 el MAS es el único partido político con presencia nacional real y efectiva en el país; pasó la prueba de consistencia como organización política y movimiento con profundo arraigo en la sociedad al superar la dependencia respecto a la influencia carismática y caudillista de Evo Morales. Reafirmó el capital simbólico al lograr cohesionar el voto identitario y la adhesión fidelizada de la red confederada de organizaciones sociales (campesinas, indígenas) y recuperó el apoyo de sectores populares y clases medias que cuestionaron la corrupción, el autoritarismo, el abuso de poder y el irrespeto a los institutos de la democracia intercultural.

Al final, primó el voto a favor de la certidumbre económica, el miedo al retorno "neoliberal y excluyente", así como contra a la inestabilidad asociada a la fragmentación de una oposición cuyas renuncias tardías en aras de la "unidad", lejos de favorecerla, tuvieron un efecto contrario. Las élites del bloque opositor sufrieron las consecuencias de una suma de oportunidades perdidas y el olvido recurrente de lecciones aprendidas.

Actualmente, CC y Creemos, ambas alianzas políticas emergentes y con presencia en la ALP, son aún embrionarias por lo que aún no es posible vislumbrar su proyección sostenible en el tiempo. CC tiene el desafío de construir y formalizar su existencia legal como organización política, fidelizar un voto opositor volátil y reacio a asumir un compromiso militante, así como asegurar la acción congruente y cohesionada de su representación en la ALP poniendo a prueba su capacidad de conducción política. Por otra parte, se agravaron las condiciones de funcionamiento para organizaciones de trayectoria como Demócratas, Unidad Nacional y Sol.bo, al verse marginadas del espacio de representación nacional.

Si bien el MAS no reprodujo los dos tercios de escaños en ambas cámaras de la ALP, esta suerte de desempate electoral observado en primera vuelta no elimina del escenario político que, las tensiones propias de un contexto de polarización electoral, tras dos años de campaña ininterrumpida ni la amenaza de que las respuestas a la crisis múltiple y los desafíos que entraña, desemboquen en situaciones de ingobernabilidad. Y es que el MAS, como partido mayoritario, tiene al frente un bloque social opositor que, pese a su precaria existencia organizativa, representa el 45 por ciento del electorado, al que se suma el potencial riesgo de perder el apoyo de un segmento que está a la expectativa del cumplimiento de la promesa de estabilidad y crecimiento. Como nunca antes, tiene el desafío de gestionar conflictos producto de la disputa de poder interna entre organizaciones sociales, cuya "militancia entre heroica y retribuida", están atravesadas por intereses corporativos contradictorios. En suma, el MAS tiene el reto de lidiar con la crisis multidimensional y demandas sociales en un entorno distinto al que tuvo oportunidad de gestionar en tiempos de bonanza.

Empíricamente, el MAS confirma, con éxito, la fuerza legitimadora y representativa sustentada en factores identitarios, corporativos con base en el intercambio clientelar presente en la sociedad boliviana. Fortaleza que es a la vez una amenaza para la gobernanza democrática y el reto de retomar la construcción plural y concertada de los pactos territoriales, interculturales y económico-productivos, históricamente inconclusos.

"Los sectores populares dejaron que las movilizaciones de 2019 saquen a Morales del poder, pero, el 2020, no admitieron que el MAS salga de la política", afirma Toranzo (Página Siete, 21/10/2020*)*. Se puso de manifiesto el arraigo del proyecto de país, anclado en el Nacionalismo Revolucionario en clave étnica y desarrollista. Queda claro que con la victoria del binomio Arce-Choquehuanca se anticipa el tránsito hacia el "post evismo", proceso de renovación cuya resolución dependerá de la gestión de las tensiones entre Arce, como jefe de Estado, y Morales, como jefe histórico del instrumento político.

Por otra parte, subsiste la duda sobre las posibilidades reales que tiene el bloque opositor para posicionar una visión de país alternativo o complementario al "desarrollismo étnico y nacionalista" imperante y, en este marco, colocar en la agenda pública temas como la eficacia y transparencia de la gestión, el fortalecimiento de las instituciones, la reforma del sistema de justicia, la independencia de poderes, entre otros asociados a valores consustanciales a la democracia, frente a los cuales el MAS demostró tener una relación contradictoria y ambivalente.

Desde 2006 el MAS es el único partido político con presencia nacional real y efectiva en el país; pasó la prueba de consistencia como organización política y movimiento con profundo arraigo en la sociedad al superar la dependencia respecto a la influencia carismática y caudillista de Evo Morales. Reafirmó el capital simbólico al lograr cohesionar el voto identitario y la adhesión fidelizada de la red confederada de organizaciones sociales (campesinas, indígenas) y recuperó el apoyo de sectores populares y clases medias que cuestionaron la corrupción, el autoritarismo, el abuso de poder y el irrespeto a los institutos de la democracia intercultural.

Finalmente, dadas las nuevas condiciones que enfrentan los países a escala nacional, regional y global queda la pregunta de si es posible pensar en el MAS como actor protagónico de la transición hacia un nuevo ciclo de la historia democrática y del modelo de desarrollo. La elección 2020 marcaría un hito en esa dirección, cuyas características y derroteros aun no son predecibles.

Queda claro que con la victoria del binomio Arce-Choquehuanca se anticipa el tránsito hacia el "post evismo", proceso de renovación cuya resolución dependerá de la gestión de las tensiones entre Arce, como jefe de Estado, y Morales, como jefe histórico del instrumento político.

¿Será que desde el MAS se opere un giro en la concepción de la política como un campo de lucha y de 14 años de centralismo hiperpresidencial?, ¿retomará el camino de la reconciliación y revierta la crónica conflictividad que desborda la capacidad de gestión institucional? Las preguntas suman y siguen, en un terreno abonado de incertidumbres. En todo caso, evocando a los teóricos contemporáneos de la democracia, se sabe que las elecciones y el voto son condición imprescindible; pero insuficiente para superar la crónica desconfianza en las instituciones democráticas y encarar con éxito las transformaciones pendientes a pocos años de conmemorar el bicentenario de la fundación de Bolivia como Estado soberano.

Referencias

- Andrade, Susana (2004). *Protestantismo indígena: procesos de conversión religiosa en la provincia Chimborazo*. Ecuador: Ed. Abya Yala, Ifea, Flacso.
- Arequipa, Marcelo (2020). "Polarización a la boliviana". En: Ceres (Comp.) *Polarización y Conflicto: midiendo los riegos de la violencia* (Págs. 43-52). Bolivia: Ed. Serrano.
- Córdoba, Julio (2020). *Análisis de los resultados electorales 2020*. Conversatorio FES Bolivia(Documento de trabajo)
- Delgado, Cecilia (2019). "La irrupción evangélica en México entre las iglesias y la política". En: Nueva Sociedad N° 280. (Págs. 91-100).
- Pudal, Bernard (2011). "Los enfoques teóricos y metodológicos de la militancia". En: Revista de Sociología 25, 17-25 Santiago: FACSO.
- Senado de la República (2007). "Disminución en la duración de las campañas electorales*"*. En: *México*: *IIL Senado.*
- Zegada, M. Teresa (2017). "Las organizaciones políticas sin militancia, los nuevos derroteros de la democracia interna". En: Andamios 4, 9-16

Anexo 1
Elecciones 2020: Lista de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia según alianzas y partidos habilitados

Alianzas y partidos	Candidatos/as presidenciales y vicepresidenciales	Situación previa (Elecciones Generales 2019)	Renuncia
CREEMOS : Partido Demócrata Cristiano (PDC); Unión Cívica Solidaridad (UCS) y agrupación ciudadana Camino Democrático para el Cambio (CDC Tarija).	Luis Fernando Camacho (Presidente), Marco Antonio Pumari (Vicepresidente).	PDC apoyó a Chi Hyun Chung y UCS a Víctor Hugo Cárdenas.	

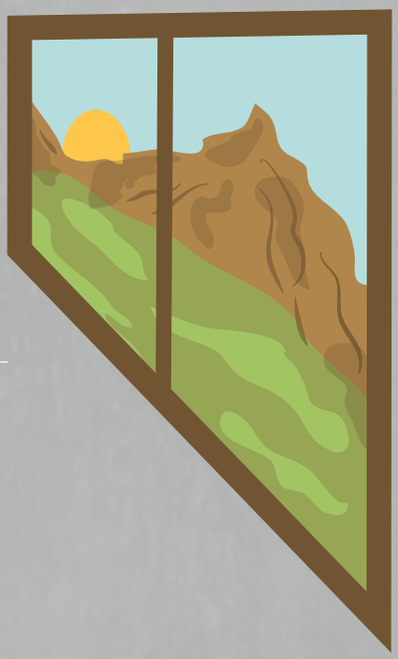
Alianzas y partidos	Candidatos/as presidenciales y vicepresidenciales	Situación previa (Elecciones Generales 2019)	Renuncia
JUNTOS: Movimiento Demócrata Social (Demócratas), SOL para La Paz (SOL-LP) y las agrupaciones ciudadanas Unidos para Renovar (UNIR) y TODOS. Después sumó su apoyo Unidad Nacional (UN).	Jeanine Añez (Presidenta), Samuel Doria Medina (Vicepresidente).	SOL para La Paz (SOL-LP) y TODOS de Tarija fueron en alianza con CC. UN no se presentó el 2019 para evitar dispersar el voto.	La presidenta Añez declina su candidatura y JUNTOS se retira de la contienda el 17/09/2020.
COMUNIDAD CIUDADANA (CC): Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) y las agrupaciones ciudadanas Chuquisaca Somos Todos (CST) y Primero la Gente, del exalcalde de la ciudad de Tarija.	Carlos Mesa (Presidente), Gustavo Pedraza (Vicepresidente).	Ruptura de la alianza de 2010 con SOL para La Paz (SOL-LP). Realizó pocos ajustes a las listas para la ALP.	
LIBRE 21 (Libertad y Democracia): Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Movimiento Por la Soberanía (MPS).	Jorge Quiroga Ramírez (Presidente), Tomasa Yarhui (Vicepresidenta).	En 2019, Jorge Quiroga Ramírez apoyó la candidatura de Carlos Mesa.	LIBRE 21 se retira de la contienda el 11/10/2020.
Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).	Luis Arce Catacora (Presidente), David Choquehuanca (Vicepresidente).		
Frente para la Victoria (FPV).	Chi Hyun Chung (Presidente), Leopoldo Chui (Vicepresidente).	En 2019, Chi Hyun Chung fue candidato del PDC.	
Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL).	Feliciano Mamani (Presidente), Ruth Nina (Vicepresidenta).		
Acción Democrática Nacionalista (ADN).	María de la Cruz Bayá (Presidenta), Sergio Tarqui (Vicepresidente).		ADN se retira de la contienda el 7/10/2020.

Erika Brockmann Quiroga

Psicóloga, con estudios de posgrado en género y desarrollo, Magister en Ciencia Política (CIDES-UMSA) Parlamentaria (1997 y 2005). Desde el año 2006, retirada de la militancia partidaria. Docente universitaria itinerante, delegada de misiones de observación electoral (OEA), consultora de ONU Mujeres, IDEA. Columnista regular de medios de prensa escrita y articulista de revistas especializadas.

Democracia electoral: al filo de la **precariedad**

Daniel Valverde Aparicio



Aproximaciones iniciales

La democracia electoral boliviana fue sometida a duras pruebas en estos últimos años. Los desaciertos políticos, la proliferación de consignas y la violencia generaron profundas fisuras que dañaron la convivencia social y desgastaron la credibilidad en las instituciones estatales, lo que activó clivajes polarizadores y profundizó los niveles de desconfianza interpersonales, que según lo evidencian estudios como del Latinobarómetro, y Estudio Mundial de Valores, se encuentra entre los más bajos de la región.

El proceso electoral (2019) de renovación de los órganos Legislativo y Ejecutivo, que fue anulado, y la convocatoria e instalación de nuevas elecciones para el año 2020 tuvieron ribetes dramáticos que nos retrotraen al doloroso proceso de ingreso a la democracia que vivió nuestro país, entre los años 1978 y 1982 marcado por elecciones fallidas, pérdidas de vidas humanas, incertidumbre, convulsión y represión. Fue un periodo tan duro que se suele decir que la democracia en Bolivia nació entre balas y papeletas multicolores.

Mantener la estabilidad democrática fue y será una tarea compleja en Bolivia, sobre todo por los momentos de agitación social y convulsión política, que terminaron en acortamientos de mandatos como ocurrió en 1985 con Hernán Siles Suazo; o renuncias como las de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, Carlos Mesa el año 2005 y Evo Morales en 2019, cada caso con circunstancias y relatos distintos.

El 10 de noviembre de 2019, a raíz de la renuncia y salida del territorio nacional del expresidente Morales, se abrió la sucesión constitucional en condiciones muy confusas, no obstante las condiciones existentes para esa renuncia y posterior salida generan interpretaciones de que se trató de un golpe de Estado blando o encubierto.

Fue la más tormentosa de todas las transiciones por la secuencia de hechos que la precedieron a partir del referendo de 2016, como por el vacío de poder que provocó la secuencia de renuncias de quienes por mandato constitucional estaban nominalmente llamados a asumir el poder. Si bien la exsenadora Añez asumió la presidencia con el respaldo de un comunicado del Tribunal Constitucional Plurinacional, la situación tendió a agravarse permanentemente por el ambiente política y socialmente hostil, la polarización creciente y el errático desempeño del Gobierno provisorio.

El voto y las libertades como centros del ideario democrático

En permanentes sondeos efectuados a estudiantes universitarios, grupos de personas o allegados a quienes se les consultó con fines descriptivos ¿qué es o con qué relacionan la democracia? Se pudo comprobar que las respuestas que se repiten casi al unísono son aquellas que vinculan la democracia con el derecho a votar, participar y/o a ejercer derechos y libertades.

Ese ideario democrático prevaleciente responde a una construcción histórica de raíces profundas conectada con la prolongada lucha librada por distintas generaciones por ser parte de la constitución de gobiernos que sean expresión de la voluntad mayoritaria. Con esa creencia, la democracia fue moldeada permanentemente desde su

SALIDA DE
EMERGENCIA

establecimiento el 10 de octubre de 1982, y se realizaron permanentes e importantes transformaciones vía reforma constitucional que tienen como razón fundamental fortalecer el proceso electoral y resguardar el voto, ampliar la participación y el reconocimiento de derechos y libertades políticas. Esta aspiración colectiva fue determinante en el impulso y consolidación de reformas como las siguientes:

Tabla 1. Reformas constitucionales

Reforma del año 1994	Reforma del año 2004	Constitución del año 2009
Ejercicio de ciudadanía desde los 18 años	Reconocimiento e incorporación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como mecanismos de representación política	Democracia directa Democracia participativa Democracia comunitaria Amplio catálogo de derechos fundamentales y sección específica de derechos políticos Disminución de edad para ocupar cargos electos
Inclusión de diputados uninominales	Referéndum	Participación y derecho al voto de bolivianas y bolivianos que residen en el exterior del país.
Defensor del Pueblo	Asamblea Constituyente como mecanismo de reforma a la CPE	Segunda vuelta electoral
Tribunal Constitucional		Inclusión del Órgano Electoral Plurinacional.
Fortalecimiento autonomía municipal		Elección mediante voto de autoridades de gobiernos subnacionales

Fuente: elaboración propia.

Esta dinámica de reformas constitucionales producida en menos de 15 años y que está vinculada con el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, ha empoderado a la población que demanda respeto a lo que considera es su sagrado y democrático derecho al voto. Adicionalmente, o por efecto, exigen un alto grado de prolijidad y confianza en el desempeño del administrador de la democracia electoral, con jerarquía de órgano estatal a partir de la constitución del año 2009.

El detonante para la explosión de la crisis de confianza

La crisis política de la que se está saliendo por obra del voto de casi siete millones de bolivianos, el 18 de octubre, tuvo su detonante en la desobediencia de los resultados de la votación del referendo del 21 de febrero de 2016 (No con el 51,3% y Sí con el 48,7%), que pretendía modificar la norma fundamental para volver a habilitar como candidatos del Movimiento Al Socialismo al binomio de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera.

El ideario dominante sobre la democracia y su tradición, vinculado con el resultado de la votación del referendo, expresaba un mandato del soberano de carácter innegociable, por lo que un grueso sector del electorado se movilizó y exigió con persistencia se rechace la repostulación, con el argumento de que no respetar el voto es perder la democracia y transitar rumbo a una dictadura. Es decir, en espacios mediáticos, redes sociales y movilizaciones ciudadanas se gestó la creencia de que estaba en peligro el ideario democrático del respeto al voto, alcanzado en estos años de vida en democracia.

La desconfianza y la polarización se instalaron al interior de la sociedad boliviana. El binomio objetado se empecinó en su propósito luego de que la sentencia constitucional 0085/2007 interpretara que la nueva re postulación era parte de un derecho humano.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de la época cruzó la línea de fuego cuando admitió el registro de las candidaturas interpeladas, pese a lo estipulado en el artículo 15 de la ley del régimen electoral que establece el carácter vinculante y la vigencia inmediata y obligatoria de las decisiones adoptadas mediante referendo, ordenando a las autoridades e instancias competentes la oportuna y eficaz aplicación. La desconfianza sobre una supuesta concomitancia entre el órgano electoral y las autoridades del ejecutivo, se agigantó a partir de esta decisión.

Esta pugna se arrastró durante larga data y puso al TSE en el último grado de confianza de las instituciones estatales. Así se graficó en un estudio de opinión efectuado por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), previo a la elección de octubre de 2019. La desconfianza en el TSE generó una explosión incontrolable a partir de la noche del 20 de octubre, luego de que sin fundamentos se interrumpiera abruptamente el conteo rápido de votos, denominado TREP.

El ideario dominante sobre la democracia y su tradición, vinculado con el resultado de la votación del referendo, expresaba un mandato del soberano de carácter innegociable, por lo que un grueso sector del electorado se movilizó y exigió con persistencia se rechace la repostulación, con el argumento de que no respetar el voto es perder la democracia y transitar rumbo a una dictadura. Es decir, en espacios mediáticos, redes sociales y movilizaciones ciudadanas se gestó la creencia de que estaba en peligro el ideario democrático del respeto al voto.

Las elecciones más largas, costosas y complejas del periodo democrático

En los últimos años las y los bolivianos asistieron de manera frecuente y repetida a las urnas, desde el año 2014 las elecciones fueron consecutivas: en 2015 hubo elecciones subnacionales y en 2016 un referendo nacional, conocido luego como el 21/F; el año 2017 se efectuaron las elecciones judiciales y si bien en 2018 no hubo elecciones sí hubo movilizaciones de orden electoral; a inicios de 2019 se realizaron las elecciones primarias y meses después las elecciones nacionales del 20 de octubre, que fueron anuladas.

Si se considera que el periodo constitucional es de cinco años y que el nuevo periodo debía iniciarse el 22 de enero de 2020, el proceso electoral de renovación de los órganos Ejecutivo y Legislativo fue excesivamente largo, complejo y costoso; además mantuvo al país enfocado en fuertes tensiones de carácter político electoral.

La primera tarea y una de las más delicadas para llegar a las nuevas elecciones fue reconstruir la confianza en el Órgano Electoral, que además de haber sido duramente cuestionado en su instancia jerárquica sufrió las embestidas de actos de violencia, tomas y destrucción de sus dependencias; además la instalación de procesos penales contra 'justos y pecadores' en varios departamentos.

Una vez que asumió el Gobierno provisional, la presidenta Jeanine Añez promulgó la Ley N° 1266, de 24 de noviembre de 2019, en cuya exposición señaló:

La ley que hoy día estamos promulgando es el resultado de la coordinación entre la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral y el Ejecutivo. Este mecanismo de coordinación ágil fue posible porque todos los poderes del Estado y todos los bolivianos estamos trabajando para la realización de elecciones limpias, justas y transparentes, además de efectuadas de manera implacable. Todo esto lo hacemos porque queremos que las elecciones nacionales y subnacionales se conviertan en una fiesta democrática.

En su artículo 2 esta norma disponía:

I. *Se deja sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados.*

II. *Se dispone la realización de nuevas Elecciones Generales para elegir Presidenta o Presidente del Estado, Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado, Senadoras o Senadores, Diputadas o Diputados y Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales, para el periodo de mandato constitucional 2020-2025.*

La fecha inicialmente prevista y señalada por el OEP para las elecciones fue el domingo 3 de mayo de 2020, por razones de salvaguarda sanitaria para la población se postergó por 14 días el Calendario Electoral. Posteriormente, el TSE postergó la fecha para el 6 de septiembre mediante un acuerdo que gestionó entre las cabezas de los partidos participantes. Finalmente, en un ambiente marcado por tensiones, desconfianza y beligerancia se fijaron las elecciones para el 18 de octubre, con entretelones insólitos como los de cárcel para quienes promuevan una nueva ampliación y/o campañas intensas de desconfianza en medios y redes contra el Padrón Electoral, por parte de sectores conservadores.

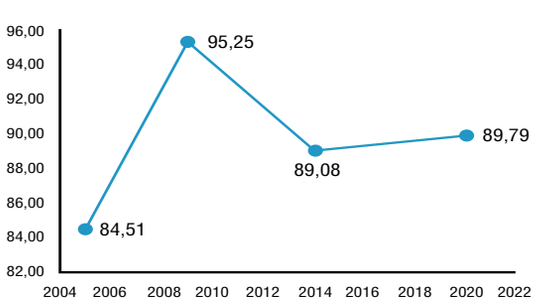
Terminado el proceso electoral del 18 de octubre de 2020, que reemplazó a las anteriores elecciones, ahora está en puertas las Elecciones Subnacionales 2021, programadas para el 7 de marzo. Ocho elecciones desde el año 2014, un verdadero *Guinness World Records* y una cantidad exagerada de recursos económicos y emociones lanzadas al vacío.

Bolivia: porcentaje de participación Elecciones Generales

Año	Inscritos habilitados	Votos emitidos	% participación
2005	3.671.152	3.102.417	84,51
2009	4.970.458	4.734.339	95,25
2014	5.971.152	5.319.141	89,08
2020	7.031.295	7.313.459	89,79

Año	%participación
2005	84,51
2009	95,25
2014	89,08
2020	87,79

Gráfico 1.
Porcentaje de Participación en elecciones: Periodo del 2005 al 2020



Fuente: elaboración propia.

Desempeño de las organizaciones políticas y estrategias político-electorales en las elecciones 2020

El sistema de partidos políticos que surgió con el retorno de la democracia quedó profundamente lisiado a raíz del descrédito en el que cayó debido a factores como el pragmatismo, las prácticas clientelares en el manejo de la cosa pública, y una creciente crisis social vinculada con expectativas y frustraciones sociales que acompañaron este periodo hasta la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que significó en los hechos la caída del sistema de partidos tradicionales.

Ante el vaciamiento de legitimidad de los partidos políticos, se optó por viabilizar la figura de las agrupaciones ciudadanas como instancias más flexibles de representación política y canalización de las demandas de la sociedad civil, las cuales tampoco se consolidaron como estructuras con fortalezas capaces de constituir un sistema de organizaciones políticas lo suficientemente orgánicas y de sólida presencia nacional.

El año 2018 se promulgó y publicó la nueva Ley de Organizaciones Políticas, que se presumía era portadora de las herramientas necesarias para vitalizar el alicaído sistema de partidos políticos. De manera bastante apresurada, sin un mínimo de sentido competitivo, el 28 de enero de 2019 se efectuaron las primeras e inéditas elecciones primarias, en las que nueve candidatos (uno por cada organización política) "compitieron con ellos mismos" y se auto legitimaron sin pena ni gloria como futuros candidatos.

Esta audaz hazaña de los partidos, con la benevolencia del TSE, solo sirvió para exponer en vitrina el raquitismo de las organizaciones políticas y fue calificada desde algunos sectores como un ridículo grande y caro por la erogación de 27 millones de bolivianos que acarreó una elección tipo pasarela, sin dialéctica, renovación ni aprendizajes útiles.

En su artículo 29, la Ley de Organizaciones Políticas establece regulaciones sobre las primarias:

Artículo 29. (Elecciones primarias de candidaturas del binomio presidencial)

III. *Para participar en la elección de presidenta o presidente y vicepresidenta o vicepresidente del Estado Plurinacional, los partidos políticos o alianzas elegirán a su binomio en un proceso electoral primario, obligatorio y simultáneo convocado por el Tribunal Supremo Electoral y realizado ciento veinte (120) días antes de la emisión de la convocatoria para las elecciones generales, con participación exclusiva de la militancia de la organización política. Este proceso será organizado y administrado por el Tribunal Supremo Electoral y financiado con recursos del Tesoro General de la Nación.*

La primera tarea y una de las más delicadas para llegar a las nuevas elecciones fue reconstruir la confianza en el Órgano Electoral, que además de haber sido duramente cuestionado en su instancia jerárquica sufrió las embestidas de actos de violencia, tomas y destrucción de sus dependencias; además la instalación de procesos penales contra 'justos y pecadores' en varios departamentos.

Tabla 2.
Resultados de las Elecciones Primarias

Organización política	Padrón	Votos válidos y emitidos	Porcentaje
MAS-IPSP	991.000	349.393 / 349.393	35,25 %
COMUNIDAD CIUDADANA	349.390	3.611 / 4.465	5,07%
BDN (Demócratas)	292.000	13.852 / 18.778	6,2%
UCS	38.421	580 / 580	1,64%
PAN-BOL	92.210	1.966 / 3.480	3,77 %

Fuente: elaboración propia.

Si bien las primarias de enero de 2019 fueron vinculantes solo para las elecciones que luego fueron anuladas, quedó en evidencia la escaza o nula vida orgánica que tienen y sobre todo la falta de voluntad política de todas las organizaciones para impulsar una actualización discursiva programática, renovación de sus liderazgos o apertura a nuevos sectores de la sociedad, por lo que terminan como estructuras políticas 'bonsái' por sus características básicamente decorativas.

Quedó nuevamente comprobado que el sistema político es formalmente multipartidista, pero fácticamente juega sobre la raya de un eventual monopartidismo.

Es necesario promover medidas de incentivos para que las organizaciones políticas opten por una mayor vida orgánica, consoliden su identidad en función a sus bases programáticas, se democraticen, asuman decisiones basadas en la deliberación y abran espacios para los jóvenes.

Algunos lineamientos obligatorios de la Ley 1096, que pueden ser en algún grado útiles para salir del colapso e intrascendencia, son los siguientes:

Artículo 20. (Plataforma programática). *Toda organización política formulará y presentará obligatoriamente, de acuerdo a su alcance, una plataforma programática que contenga su visión de país, su visión de desarrollo, sus propuestas de políticas públicas de Estado y sus objetivos de mediano y largo plazo para la vida política y la democracia intercultural, paritaria y con complementariedad entre mujeres y hombres en el Estado Plurinacional de Bolivia.*

Artículo 22. (Democracia interna). *La democracia interna de las organizaciones políticas se refiere al ejercicio democrático y orgánico en todo proceso de toma de decisiones en la estructura y vida orgánica de las organizaciones políticas, así como en la conformación de sus dirigencias y la selección de candidaturas en todos los niveles, de acuerdo a sus estatutos.*

Artículo 23. (Deliberación y toma de decisiones)

I. Cada organización política adoptará sus propias instancias de deliberación y mecanismos de toma de decisiones como máxima expresión de su democracia interna. Estas instancias pueden ser congresos, asambleas, convenciones, juntas, reuniones u otras que deberán estar registradas mediante actas, memorias u otros documentos, que darán cuenta de la deliberación democrática en las mismas, incluyendo el registro de consensos y disensos. En la deliberación y toma de decisiones de estas máximas instancias de decisión, según su alcance, se garantizará la participación de sus militantes.

II. Todas las convocatorias para elección de dirigencias y candidaturas en las instancias de deliberación y decisión de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas son públicas, debiendo las mismas ser difundidas a través de medios que garanticen la participación de la militancia, según el alcance de la organización política, al menos quince (15) días antes de su realización (…).

Uno de los datos más reveladores y melodramáticos de la situación de las organizaciones políticas tiene relación con la cantidad de organizaciones y postulantes que desistieron o abandonaron el proceso electoral en estas últimas elecciones (Añez con Juntos, Quiroga con Libre 21 y Bayá, candidata de ADN) ver gráfico 2.

Dejaron una papeleta electoral con presencia, pero con más dificultades para procesar los resultados. De ocho fórmulas, quedaron cinco y solo tres alcanzaron representación legislativa, la tercera parte de una alianza postelectoral casi automáticamente disuelta.

Jóvenes: los nuevos excluidos de la política

Estadísticamente, Bolivia es el país más joven de Sudamérica. En concreto, el país vive un periodo que se conoce como bono demográfico, que implica el crecimiento de la población en edad laboral y que por tal hecho contribuye al crecimiento de una nación al permitir desarrollar los sectores claves de la economía. No obstante esta ventaja comparativa, el segmento de los jóvenes es el más desatendido por la falta de políticas de inserción laboral, prevención, educación, innovación y otras que hacen a sus necesidades y expectativas.

De las 10 franjas etarias que maneja el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), el grupo de entre 18 a 25 es mayoría,

Gráfico 2.
Papeleta electoral de las Elecciones Generales 2020

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Tabla 3.
Diputados electos menores de 28 años en las Elecciones Generales 2020

Nº	Departamento	Nombre y apellido	Partido político	Candidatura	Edad
1	La Paz	Sara Condori	MAS-IPSP	Supreaestatales	25
2	Tarija	Darlen Velasco	MAS-IPSP	Especial	27
3	Santa Cruz	Daniel Prieto	CC	Plurinominal	24
4	Santa Cruz	Laura Nayar	CC	Plurinominal	25
5	Santa Cruz	María Moreno	Creemos	Plurinominal	24
6	Beni	Fernando Llapiz	Creemos	Uninominal	22
7	Beni	Aleiza Rodriguez	CC	Supreaestatales	26
8	Pando	Tecni Mendoza	MAS-IPSP	Especial	26

Fuente: elaboración propia.

con más de un millón y medio de votantes. El segundo grupo con más cantidad de votantes es el de 26 a 30 años, con más de un millón de ciudadanos inscritos.

Quedó nuevamente comprobado que el sistema político es formalmente multipartidista, pero fácticamente juega sobre la raya de un eventual monopartidismo. Es necesario promover medidas de incentivos para que las organizaciones políticas opten por una mayor vida orgánica, consoliden su identidad en función a sus bases programáticas, se democraticen, asuman decisiones basadas en la deliberación y abran espacios para los jóvenes.

No obstante que el grueso del cuerpo político de Bolivia se encuentra conformado por jóvenes de 18 a 30 años, es el segmento políticamente menos representado. Solo fueron elegidos (8) ocho asambleístas menores de 28 años de 175 ciento setenta y cinco que recibieron sus credenciales del TSE. Es decir, la política en las organizaciones políticas es una cuestión básicamente reservada a los mayores y a los adultos mayores (ver gráfico 3).

Este es un dato que contrasta enormemente con la inclusión y participación política lograda por las mujeres, donde existen importantes avances a causa de la regla obligatoria de la paridad y alternancia. De hecho, la Cámara de Diputados está compuesta por un 48% de mujeres electas y en la Cámara de Senadores el porcentaje sube al 56%, es decir, 20 de 36 senadores son mujeres. Con los resultados de las elecciones 2020 Bolivia se ubica en el tercer lugar del ranking mundial de representación femenina en instancias parlamentarias.

La Ley de Organizaciones Políticas no hace énfasis ni establece cuotas en la generación de espacios para los jóvenes (18 a 28 años), excepto en lo referido a deberes de las organizaciones:

Artículo 33. (Deberes de las organizaciones políticas)

I. Las organizaciones políticas reconocidas por el Órgano Electoral Plurinacional tienen los siguientes deberes:

j) Desarrollar medidas de acción afirmativa que reviertan la situación de exclusión de los indígenas y jóvenes.

k) Promover la equidad intergeneracional para la participación política de sus miembros jóvenes.

Bases programáticas: el adjetivo no reemplaza al argumento

Los partidos políticos y sus representantes cumplen funciones sociales e institucionales esenciales, entre las que se pueden destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. Estas tareas, sobre todo en épocas electorales, deben tener consonancia con las bases programáticas o programas que presentan los candidatos en representación de sus organizaciones.

En las Elecciones Generales 2020, los elementos discursivos del denominado bloque opositor estuvieron centrados en una narrativa anti Evo Morales y representar

los 14 años de Gobierno en el color más oscuro posible. El mecanismo usual fue apelar a adjetivos duros y denuncias contra Evo Morales, el aludido lanzó también declaraciones incendiarias que se registraron en medios de comunicación o redes sociales.

Los candidatos 'congelaron' la difusión de sus bases programáticas y desaprovecharon una oportunidad de oro para cualificar el debate y hacer conocer sus ponencias políticas alternativas a la agenda que instaló el MAS en estos últimos años.

La retórica electoral previa daba para suponer que estas elecciones servirían para marcar agendas enfocadas en planteamientos federalistas; agendas de protección del medio ambiente, el cambio climático y los incendios, promover nuevas economías, generar oportunidades para los jóvenes con políticas de innovación acceso a tecnologías, entre otros temas sobre los cuales existían naturales expectativas.

La hostilidad de los mensajes en una época de incertidumbre tuvo un efecto bumerán, puesto que los relatos se tornaron monotemáticos y las diferencias discursivas se tornaron inapreciables, con lo que todos los candidatos terminaron agrupados en una corriente, dejando libre el centro político que irónicamente sería captado por la organización foco de las arremetidas.

El sorpresivo resultado del 55% es una votación que supera el voto fidelizado de esta organización política, es un porcentaje casi 10 puntos por encima del resultado que había alcanzado en las anuladas elecciones del año 2019 y expresa ese efecto rebote que tienen los adjetivos, el uso desmedido de descalificaciones cuando llega el momento de proponer transformaciones, generar esperanzas y nuevas expectativas políticas.

Redes sociales: la pandemia del odio y la post verdad

La virulencia de las redes sociales activó en casi en todo el mundo otra pandemia que escoge como portadores transmisores a personas con bajo grado de instrucción o con una limitada conciencia democrática, para transformarlas en transmisoras de animadversiones y difusoras a ciegas de distorsiones deliberadas de la realidad con la finalidad de modelar la opinión pública e incidir en conductas sociales.

La Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE-UE) efectuó un monitoreo detallado del uso de la redes, en la que destaca como positivos los espacios virtuales que se organizaron en las redes, donde se instalaron debates útiles para contrastar posiciones, sin embargo, en la medida que se acercaban las elecciones el tono dominante fue el negativo y se agudizó la desinformación, que sin mayores argumentos alegaba un supuesto y nunca probado gigante fraude en las elecciones.

La consigna del fraude, aun luego de meses de haber finalizado las elecciones, todavía tiene espacios de reproducción y difusión en redes sociales, al extremo de haber sido en su momento propulsora de movilizaciones que llegaron hasta la puerta de algunos cuarteles.

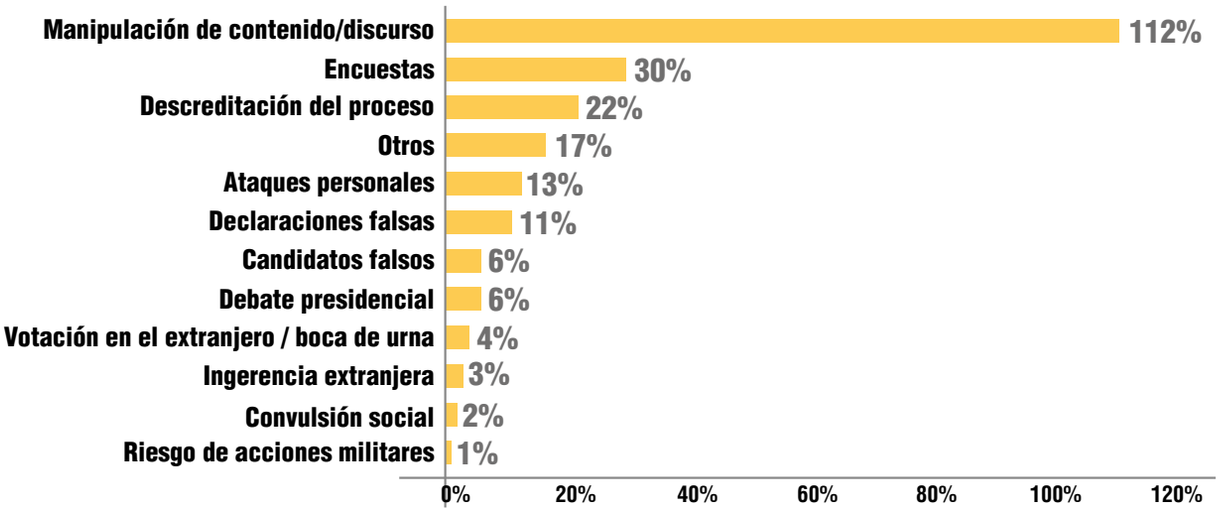
En un reciente estudio publicado por la fundación Freidrich Ebert Stiftung (FES) se preguntó a más de 100 líderes de opinión: ¿usted cree que hubo fraude en las elecciones del 18 de octubre? El 7% de los entrevistados señalan que SÍ, mientras que el 85% responde que NO. Aunque es bajo el nivel de la respuesta del SÍ, no deja de sorprender dado el nivel de formación e información de los consultados.

El informe final de la MEE-UE también se refiere a la comprobación sistemática de desinformación llevada a cabo por las organizaciones locales Bolivia Verifica y Chequea Bolivia, que la califica como útil y valiosa; pero no contuvo la amplia difusión de información inexacta en las redes sociales y en WhatsApp durante el periodo de campaña.

Las redes sociales, en especial WhatsApp, se usaron para una creciente manipulación del discurso político mediante la falsificación de contenidos gráficos y audiovisuales. La difusión de encuestas de opinión falsas y los mensajes generalizados dirigidos a desacreditar el proceso electoral y el papel del TSE fueron los temas más comunes que circularon en línea, especialmente en las páginas de Facebook de los partidos políticos y en los grupos públicos. De las 227 noticias desmentidas por Bolivia Verifica y Chequea Bolivia, entre el 6 de septiembre y el 18 de octubre de 2020, la unidad de monitoreo de medios sociales de la MEE-UE identificó 112 casos de manipulación de contenidos, 30 casos de encuestas de opinión falsas y 22 intentos de desacreditar la credibilidad del TSE (ver gráfico 3).

Frente a esta deformación del uso de las redes, que además tiene otras dimensiones mayores como son el alquiler de aplicaciones informáticas tipo robots que se dedican a la reproducción de mensajes engañosos, la proliferación de cuentas falsas que usurpan identidades o las vulneraciones permanentes a las reglas de difusión de materiales antes de los 30 días y durante el periodo electoral, en su informe final la MEE-UE hace una recomendación que es importante considerar:

Gráfico 3.
Desinformación en las Elecciones Generales 2020



Fuente: Misión de Expertos Electorales - Unión Europea.

Se deberían considerar medidas para combatir la presencia de desinformación que afecta a la campaña online en las redes sociales, como incluir programas de alfabetización digital dirigidos a los votantes, fomentar compromisos voluntarios de los partidos políticos y/o capacitación a la sociedad civil.

De esta recomendación se desprenden varias acciones y como este es actualmente un problema global, se deben considerar de forma urgente los programas de alfabetización digital, e inducir a los partidos compromisos voluntarios de las organizaciones políticas.

En la región existen buenas prácticas que pueden ser adaptadas a la realidad local, por ejemplo, el Pacto Ético contra la Desinformación y por la Verdad (Anexo 1), un acuerdo promovido en Uruguay por los partidos políticos con intervención de los medios de comunicación y el ente electoral, que asume el objetivo de proscribir la retransmisión o difusión de información falsa que afecte al adversario político si esta información no está adecuadamente corroborada.

Elecciones sin resultados preliminares y el efecto 'insomnio nacional'

Para sorpresa de propios y extraños, la noche previa a las elecciones el TSE dio a conocer su decisión de suspender el sistema de difusión de resultados preliminares. Más allá de las consideraciones técnicas que luego se expusieron, fue para la opinión pública un balde de agua fría, considerando la susceptibilidad que provoca hablar de TREP o DIREPRE en Bolivia por la experiencia del año 2019.

Las reacciones de las organizaciones políticas, con excepción del candidato de CC, fueron de susceptibilidad y en algunos casos de rechazo creciente. Desde el MAS, el expresidente Evo Morales publicó en su cuenta de Twitter que la determinación del ente electoral *"es altamente preocupante"* y que "despierta dudas sobre sus intenciones".

Por su parte, el exlíder cívico y candidato de Creemos, Luis Fernando Camacho, a tiempo de emitir su voto manifestó: *"Una pena, la suspensión del Direpre es una muestra de la falta de transparencia; pero hoy podemos superar todas aquellas trampas que hace la vieja política y vamos garantizar el voto"*. Esta sería la línea argumental más repetida por los sectores que crearon dudas e insistieron en la figura del fraude en estas elecciones.

A pesar de las circunstancias extraordinarias en las que se llevó a cabo el proceso electoral y de los enormes desafíos logísticos derivados de la pandemia del Covid-19, el nivel de participación y funcionamiento de los centros de votación en la jornada de votación fue, en términos generales, impecable.

En contraposición de lo anterior, conforme se cerraban las mesas de sufragio se acentuó nuevamente la incertidumbre, que se convertiría a lo largo de las horas en preocupación con efecto insomnio nacional, lo que reavivó temores y especulaciones sobre el curso final de esta elección.

Dar lugar a dudas de un proceso electoral en la última jornada, o dejar en vilo a los actores y a la población no condice con los principios de certeza y transparencia electoral que la población exige hoy como resultado de casi 40 años de experiencia electoral fluida.

En este tema, el cherry sobre la torta lo puso la vocal del TSE Rosario Baptista cuando, días después de las elecciones,

denunció sin respaldos o pruebas supuestas anormalidades como la existencia de servidores clandestinos con acceso privilegiado y secreto, y otros aspectos sensibles del manejo y funcionamiento del proceso electoral. En criterio nuestro, esta acción fue un grave atentado contra el esfuerzo colectivo de los bolivianos para restablecer la estabilidad democrática electoral. Episodios como este obligan a extremar esfuerzos para cerrar cualquier ventana de desconfianza o especulación.

Para reforzar la confianza y evitar traspiés que ponen los procesos electorales al filo de la precariedad, es una tarea apremiante la implementación de un sistema de resultados preliminares que permita tener datos desde el cierre de votación. La tecnología necesaria, digitalización de datos y procesos es una fuerte ola en el mundo y la región, por lo que también se debe estudiar la posibilidad de implementar de manera progresiva el voto electrónico en función a las ciudades y/o localidades que cuentan con facilidades de acceso a la tecnología y transmisión de datos, como ocurre en países de similares condiciones como Perú, Paraguay o Brasil.

Mirando el devenir de las organizaciones políticas: renovarse o repetir los errores de más de una década

El sorpresivo resultado de las elecciones del 18 de octubre aún es motivo de variadas interpretaciones, tanto a nivel de organizaciones políticas como en el ámbito académico. En el mundo político, hubo quienes –los menos– luego de los resultados los asumieron e hicieron autocríticas, planteando un conjunto de factores que pudieron incidir en el resultado.

Otro sector de la oposición asumió posiciones provocadoras. Apeló a la estrategia de sembrar dudas sobre encuestas, reglas electorales, Padrón Electoral y como último pero audaz recurso sobre los resultados: difundieron el criterio de un supuesto megacientífico fraude, sin pruebas ni respaldos mínimos.

Más allá del efecto del ‘cisne negro’, el cataclismo político de los resultados o la visión historicista de algunos renombrados analistas, lo ahora importante y determinante son los efectos de los resultados al interior de las organizaciones políticas y su desempeño político. Como se planteará en las conclusiones de una tertulia política promovida por el observatorio político de la UAGRM post elecciones de octubre: “Lo que en adelante está en juego, es probar qué han aprendido los bandos polarizados luego de la prolongada y angustiante crisis política de octubre de 2019 a octubre de 2020”.

Concurren el proyecto y el espectro político

Por la contundencia de los resultados, se puede inferir con bastante claridad que la propuesta con raíces en lo nacional popular que expresa el MAS tiene respaldo y no fue afectada, tampoco se perfilaron las bases programáticas de un proyecto político que busque sustituir este modelo de organización socioestatal. Incluso la idea federal sobre la cual se había generado expectativas por su lanzamiento, en un ambiente de parafernalia como el cabildo del 4 de octubre de 2019, quedó totalmente adormecida durante el proceso electoral.

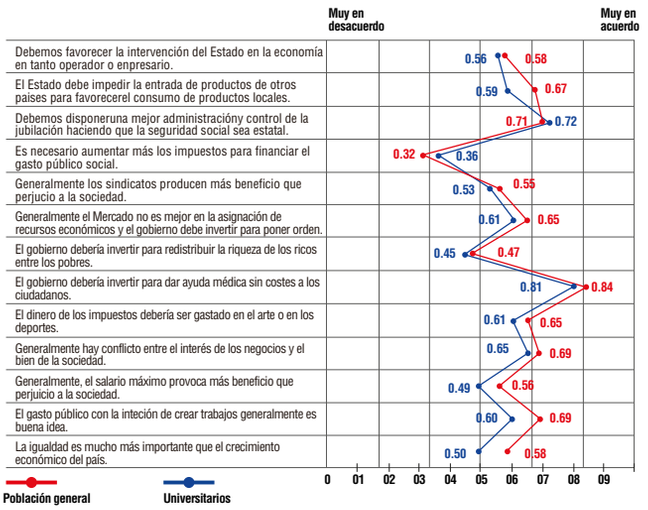
Previo a las elecciones del año 2019, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, efectuó una investigación referida al espectro ideológico del electorado cruceño. El estudio tenía como objetivo producir un mapa de las ideologías y la cultura política dominante.

Con Santa Cruz como la plaza de mayor contención al gobierno del MAS, los resultados de la información recogida en cuanto a las inclinaciones existentes con relación a los temas económicos y políticos resultaron poco más que sorprendentes. Se encontró una clara y mayoritaria tendencia de adultos y jóvenes universitarios que están a favor la intervención del Estado en la economía, así como de la protección a la producción nacional, apoyan la administración de la jubilación y seguridad social como tareas estatales, consideran que el Gobierno debe intervenir para sostener un sistema de salud público sin costos para los ciudadanos y favorecer el gasto público con la intención de crear empleos.

Contradictoriamente a todas las demandas y expectativas que se visualizan, los encuestados manifiestan una baja predisposición para el pago de más impuestos para financiar el gasto público social. Es decir, en esta cartografía política aparecen fidedignamente empoderadas en el pensamiento de una buena parte de los cruceños lineamientos característicos del modelo estatal popular que actualmente abandera el MAS (ver gráfico 5).

No obstante, el nuevo Gobierno controla la Asamblea Legislativa y presentó una renovación discursiva admitiendo excesos, falta de autocrítica, abrió la compuerta para una gestión con diálogo y concertación; es también innegable que en esta nueva etapa (2020-2025) las condiciones económicas en las que manejara el Estado son muy distintas a las gestiones anteriores, en términos de liquidez y volúmenes económicos.

Gráfico 4.
Temas económicos y políticos



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "José Ortiz Mercado" FCEAF-UAGRM.

A la pregunta de qué preocupa más hoy en día a los bolivianos, la respuesta es elocuente: preocupa mayoritariamente el desempleo, la reducción de ingresos, el incremento de la pobreza, es decir, problemas de naturaleza y gestión social y económica. Esto quiere decir que la agenda política requiere de acuerdos mínimos y concertación para aprobar políticas anticrisis, resguardar empleos, fortalecer los sistemas sanitarios, además de austeridad y transparencia.

En resumen, *ad ínterin* el gobierno de Arce Catacora y David Choquehuanca pareciera tener el camino despejado de inmediatos sobresaltos, excepto los que la economía o la pandemia del Covid-19 puedan generar. La posibilidad de movilizaciones con causas que generen adhesión y convulsionen al país demorará un tiempo prolongado en producirse, de no mediar gruesos errores de gestión o se activen compulsas internas al interior del partido en función de gobierno. En todo caso, nuestra natura es la de un país tipo montaña rusa y la agitación social o política con seguridad estará de retorno en algún momento.

Algunas herramientas útiles para contrarrestar la disfuncionalidad política

Camino a las elecciones subnacionales y sin reponerse del impacto de los resultados del 18/20, las agrupaciones políticas volvieron a exponerse como organizaciones sin vida orgánica, democracia interna y falta de consensos, lo que derivó en tensiones internas, pugnas corporativas e improvisación política. El debate esencial de las bases programáticas y visiones que deberían ofrecer se encuentra ‘congelado’.

Los ciclos políticos de actores, proyectos políticos y prácticas que surgieron al calor de la polarización que caracterizó gran parte de este siglo XXI se encuentran en fase de agotamiento. La política debe renovarse, existe una nueva configuración socioeconómica y cultural que obedece a razones endógenas y exógenas, y debe ser guiada por proyectos políticos remozados.

No cambiar prácticas y lecturas políticas seguirá alimentando el círculo vicioso de la política, que nos envuelve en adjetivos y riñas, cuando lo que se necesita son visiones y lecturas acordes con los nuevos desafíos del mundo, la región y las generaciones presentes y venideras de nuestro país.

En Bolivia, la política debe comenzar a desprenderse de los sectores corporativos o grupos de la calle que suplantaron o atrofiaron su función de representación y resolución de demandas en los últimos años. Con un mínimo de voluntad, las brigadas parlamentarias tienen la oportunidad de constituirse en el verdadero espacio de debate político y concertación de agendas regionales, para canalizarlas en el marco de la coordinación entre el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los gobiernos autónomos, según establece la CPE en su artículo 174. 2.

Fortalecer el espacio de las brigadas implicaría activar herramientas político-institucionales valiosas como las audiencias públicas, foros de interés ciudadano y las ya mencionadas agendas mínimas regionales, a efectos de descentralizar las labores del Órgano Legislativo, en consonancia con su reglamento. En el fondo, ese sería un camino vital para vigorizar la labor e imagen de las organizaciones políticas, que además de sus propias culpas fueron desplazadas por grupos e instituciones que están fuera del sistema.

De igual modo, los diputados uninominales deben ejercer su rol de vocería, gestión e interrelación con sus electores en las circunscripciones en las cuales fueron elegidos. El divorcio o alejamiento temprano de quienes fueron investidos de legitimidad con el voto ciudadano es otra práctica que también afecta la gobernabilidad democrática y debe ser revertida. En fin, hay aún mucha nubosidad en el camino, lo políticamente correcto es reordenar y retomar el camino de la consistencia y funcionalidad de las organizaciones políticas y sus representantes.

Referencias

- https://www.iies.uagrm.edu.bo/wp-content/uploads/2020/02/Espectro-pol%C3%ADtico-y-preferencia-electoral-2019.pdf
- file:///C:/Users/danie/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(2).pdf
- file:///C:/Users/danie/Downloads/UE%20MEE%20INFORME%20FINAL%20BOLIVIA%202020.pdf
- Ley N° 026 del Régimen Electoral

Anexo 1
PACTO ÉTICO CONTRA LA DESINFORMACIÓN (Uruguay)

CONSIDERANDO QUE:

La proliferación de campañas de desinformación a través de las redes sociales y servicios de mensajería durante las campañas electorales en la región y en el mundo, ha generado una gran preocupación en diferentes actores de la sociedad, como periodistas y medios de comunicación, instituciones de la sociedad civil y políticos, entre otros.

La posibilidad de que ese cuestionado fenómeno se instale también en Uruguay, con campañas promocionadas por simpatizantes de diferentes sectores políticos, en algunos casos con apoyo de las propias estructuras partidarias, no es de descartar.

La lucha contra las "fake news" y en particular, las campañas de desinformación intencionadas, es responsabilidad de todos, ya que no solamente son responsables quienes directamente integran el sistema político, sino la sociedad en su conjunto.

La práctica que pretende manipular a la opinión pública con la finalidad de obtener ciertos objetivos políticos, hoy se vuelve mucho más difusa como consecuencia de la masificación de los medios digitales, a través de los cuales muchas veces se vuelve muy difícil detectar la autoría o el origen de una noticia falsa.

Ante la existencia de este fenómeno, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) asume la responsabilidad de promover entre todos los trabajadores de la comunicación social del país la necesidad de capacitarse para actuar en consecuencia ante la aparición de mecanismos de desinformación o campañas de "fake news" con fines políticos.

ATENTOS A:

Que el sistema político uruguayo ha demostrado en diversos temas y en reiteradas oportunidades que aún conservan reservas morales y éticas relevantes, que hacen a la calidad democrática del país, y que lo diferencian de lo que ha ocurrido y ocurre en la región y en el mundo.

Que, salvo esporádicos episodios de enfrentamiento dialéctico que, en algún caso se han acercado a la delgada línea del agravio personal y que es deseable no vuelvan a ocurrir, los actores políticos del país no han utilizado la descalificación y el insulto para obtener réditos electorales.

Que, del mismo modo, y en función de esas reservas morales y éticas que priman, salvo excepciones no ha existido un uso sistemático de acciones deliberadas de desinformación en perjuicio de adversarios políticos o de la utilización de los avances tecnológicos que hoy están disponibles para generar o promover noticias falsas con objetivos proselitistas.

Que esta lucha no solo implica no generar o difundir noticias falsas, sino la responsabilidad de aclarar y excusarse cuando ellas fueran generadas o difundidas por integrantes o simpatizantes de cualquier partido.

Que, en este sentido, debe existir la obligación por parte de los partidos políticos de aclarar públicamente y solicitar las disculpas del caso cuando ocurrieren este tipo de situaciones.

Que Uruguay debe apostar a ser vanguardia y pionero en cuanto a la calidad del debate democrático y a la lucha contra la desinformación en una iniciativa que sea compatible con el compromiso siempre vigente de respeto irrestricto a la libertad de expresión, de prensa y de opinión.

Que, en este camino, las elecciones nacionales representan un gran desafío, tanto para el sistema político como para la sociedad en su conjunto. Que, elevando la calidad del debate, brindándolo con buena

fe, sin juegos sucios y buscando que la gente decida con libertad el futuro que desea, lograremos fortalecer la Democracia.

CONFIRMAMOS QUE:

Los partidos políticos uruguayos, abajo firmantes, se comprometen a no generar ni promover noticias falsas o campañas de desinformación en perjuicio de adversarios políticos.

Del mismo modo, se comprometen a promover entre sus afiliados y militantes la necesidad de buenas prácticas de convivencia en el manejo de las redes sociales. Asimismo, se comprometen a promover entre sus dirigentes la necesidad de evitar acciones o expresiones de tono agraviantes o de descalificación personal contra adversarios, que en nada ayudan para preservar el buen clima de relacionamiento político que ha caracterizado al país y que lo distingue en la región y en el mundo.

Por último, los partidos firmantes se comprometen a acordar un mecanismo permanente de consulta para dar seguimiento a este Pacto Ético de forma de responder rápidamente a cualquier situación que pudiera afectar el cumplimiento de este compromiso público.

Frente Amplio

Partido Colorado

Partido de la Gente

Partido Independiente

Partido Nacional

Unidad Popular

Daniel Valverde Aparicio

Es Director del Observatorio Político Nacional (OPN) de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz (UAGRM). Es Abogado de la UAGRM, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales (UAGRM, 2018). Tiene una Maestría en Gobierno Autonómico y Administración Pública de la UAGRM y la Universidad de Santiago de Compostela (España, 2010), Diplomados en Administración Municipal y Gerencia Social de la Universidad NUR (2007) y un Diplomado en Educación Superior de la Universidad Católica Boliviana (2001). Es docente universitario.

Participación y representación política de los pueblos indígenas

Análisis de la elección en las circunscripciones especiales indígenas

Francisco Vargas Camacho

La aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) marca un antes y un después para los pueblos indígenas, porque garantiza su derecho a la participación y representación política en instancias de poder público, en el marco del reconocimiento de la democracia comunitaria, de sus propias instituciones y sistemas políticos.

La CPE promulgada en febrero de 2009 reconoce las circunscripciones especiales indígenas, a través de las cuales se reservan siete escaños para la representación de los pueblos indígenas denominados minoritarios[1], respondiendo –en parte– a las demandas planteadas por el movimiento indígena sobre su legítimo derecho al reconocimiento de sus formas de ejercicio democrático, su participación y representación política directa en las instancias de toma de decisión del Estado.

Sin embargo, el recuento de los últimos tres procesos de elección de autoridades para estos escaños especiales saca a la luz debilidades recurrentes que imposibilitan el ejercicio democrático y político de estos pueblos. Estas debilidades repercuten, además, en disputas desequilibradas entre los sistemas democráticos comunitarios, que se resisten a perecer, frente a un sistema representativo, que se mantiene hegemónico imponiendo sus mecanismos (Vargas & Johan, 2014).

1 La Ley Nº 026 determina que los pueblos indígenas minoritarios son: Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona en La Paz; Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré – Mojeño en Santa Cruz; Yuki y Yuracaré en Cochabamba; Chipaya y Murato en Oruro; Guaraní, Weenhayek y Tapiete en Tarija; Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mosetén y Yuracaré en Beni; Yaminagua, Pacahuara, Esse Ejja, Machinerí y Tacana en Pando (artículo 57, parágrafo II).

La búsqueda del reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas

El movimiento indígena de tierras bajas articuló su lucha de reivindicación de demandas en la Central de Pueblos Indígena del Oriente de Bolivia (Cidob). Desde 1982 esta instancia protagonizó los más significativos cambios estatales e impulsó los mayores avances sobre el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas.

A través de la Cidob, el movimiento indígena de tierras bajas de Bolivia adoptó como principal mecanismo de incidencia largas marchas o caminatas. Extensos kilómetros de recorrido se traducen hoy en grandes logros normativos que refuerzan el rumbo hacia el reconocimiento de Bolivia como Estado Plurinacional.

En 1990 gran parte de la población de la urbe paceña se volcó expectante a recibir la llegada de decenas de mujeres, hombres, niñas y niños, representantes de la otra Bolivia, la diversa e interna, que hasta ese entonces era invisible.

Treinta y cuatro días de caminata por topografías y climas disímiles incidieron para que el Estado asuma la protección de los derechos de los pueblos indígenas mediante el reconocimiento del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley N° 1257) y la modificación constitucional que incorporaba como “multiétnica y pluricultural” a la República de Bolivia (artículo 1).

Para hacer efectivo el planteamiento de sus demandas, el movimiento indígena transitó el territorio nacional en más de una decena de ocasiones. En 1996, con

la segunda marcha, denominada *por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas*, se alcanzó la promulgación de la Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), con la que se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho a sus Tierras Comunitarias de Origen y se avanzó en el reconocimiento de 33 TCO.

El debate sobre la representación política de los pueblos indígenas se centró en el reconocimiento a los sistemas y expresiones de democracia comunitaria; las normas y procedimientos propios en la toma de decisiones y la participación política directa en todos los niveles del Estado, con autonomía e independencia política partidaria.

El año 2000 con una tercera *Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales* se logró la modificación de la Ley INRA y un Decreto Supremo que reconoce oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas.

Pese a estos avances graduales, el movimiento indígena sabía que lo que necesitaba el Estado eran cambios estructurales, los cuales únicamente eran posibles a través de una reforma constitucional. Por eso, en 2002 emprendió la cuarta marcha denominada *por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales*, acompañada en su recorrido por el Movimiento Sin Tierra (MST), Trabajadores Asalariados del Campo (TAC) y Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" (FNMC BS) con la demanda de Asamblea Constituyente.

Esta movilización se constituyó en el punto inicial que dio origen a las mayores transformaciones del Estado, que derivó años más tarde (2006) en la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, durante el desarrollo de la misma, el movimiento indígena aún se vio forzado a mantenerse movilizado con el fin de asegurar sus demandas. Ese mismo año (2006) se llevó adelante la quinta marcha indígena denominada *por la Defensa Histórica de los Territorios*, con la que se logró la promulgación de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que define la distribución gratuita a comunidades indígenas y campesinas de tierras expropiadas o revertidas.

Un año más tarde (2007) se realizó la sexta marcha *por las Autonomías Indígenas, el Estado Plurinacional y la Consolidación de la Revolución Agraria*, con la que se logró la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria y la inclusión del reconocimiento de derechos políticos de pueblos indígenas en el texto constitucional.

Tras la promulgación de la actual CPE, con el fin de hacer efectivo el derecho a la autonomía, en 2010 se emprendió la séptima marcha *por el Territorio, la Autonomía y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, con la exigencia de la reapertura del Proyecto de la Ley Marco de Autonomías.

Durante esta movilización se alcanzaron acuerdos con representantes del Poder Legislativo que impulsaron procesos de incidencia política en colaboración con la bancada indígena, con la finalidad de incorporar las propuestas de los pueblos indígenas para garantizar el acceso a las autonomías indígenas.

Participación y representatividad política de los pueblos indígenas

Durante 184 años de vida republicana[2], los mecanismos de la democracia representativa se habían consolidado hegemónicamente en el sistema democrático nacional, con una participación y representación indígena y campesina prácticamente inexistente.

Esto significó el sometimiento e invisibilización de los sistemas, estructuras, normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas en torno a sus formas democráticas diversas de autogobierno y autogestión. La democracia comunitaria estaba circunscripta a un ejercicio casi clandestino y carente de valor legal ante el Estado.

La democracia se erigía bajo un esquema que restringía el acceso político a grupos selectos, como afirma Komadina (2016): "Durante el ciclo neoliberal el acceso a los cargos de representación política en Bolivia tenía como condición la posesión de capitales escolares, profesionales, cívicos o partidarios, el parlamento era la casa de los 'notables'". Ante esto, algunos representantes indígenas y campesinos optaron por insertarse en este sistema para ser incluidos en las instancias de Estado. Algunos liderazgos indígenas tuvieron que mimetizarse en busca de un espacio de representación.

La primera mujer de pollera de ascendencia aimara que irrumpió en estos escenarios fue Remedios Loza, quien en 1989 alcanzó un curul en el Parlamento mediante su postulación a través del partido político Conciencia de Patria (Condepa).

En 1994 se ampliaría la posibilidad de participación política a nivel local con el fortalecimiento del municipalismo mediante la promulgación de la Ley

2 Hasta la puesta en vigencia de la nueva CPE en 2009.

N° 1551 de Participación Popular. Esto posibilitó que organizaciones de pueblos indígenas como la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Organización Indígena Chiquitana (OICH) participen en las elecciones municipales de 1995 [3].

La elección de 2002 tuvo como componente particular la participación de dos partidos políticos de representación indígena y campesina: el Movimiento Indio Pachacuti (MIP) y el Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP); ambos estructurados bajo la lógica liberal, pero velando por un discurso comunitario y formados en medio de una multitud de esperanzas de construir un Estado propio, según Patzi (2004).

Ese mismo año, José Bailaba Parapaino, un indígena chiquitano del departamento de Santa Cruz, ocupaba por primera vez un curul como diputado plurinominal, electo bajo la sigla política del MAS-IPSP. Por primera vez en la historia, el 20% de los miembros del Congreso boliviano estaba compuesto por indígenas. Los "culpables" de la presencia indígena eran Evo Morales Ayma y Felipe Quispe Huanca, ambos candidatos a la presidencia ese año (Zambrana, 2002).

Sin embargo, las transformaciones en el sistema político nacional empezaron a tomar fuerza en 2004. Como afirman Flores *et al.* (2020), se reforma la Constitución Política del Estado (CPE) lo que permite el reconocimiento de nuevas formas de participación y representación política y, por tanto, se produce un quiebre del sistema de partidos políticos.

Posterior a ello, en julio de ese mismo año se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas Nº 2771, que abrió la posibilidad a los pueblos indígenas de participar en las elecciones municipales con candidaturas y siglas propias.

Estos hechos repercutieron en el cambio en la valoración de la carga significativa para la representación política. A partir de 2005, los poderes de Estado Legislativo y Ejecutivo tenían una conformación notoriamente diversa, según Komadina (2016):

> (…) en las próximas legislaturas la mayoría de los parlamentarios tiene origen campesino, pero además las trayectorias políticas de los representantes demuestran el gran valor asignado a la experiencia sindical como requisito para acceder a las instancias legislativas nacionales y departamentales. Dicho en otros términos, el 'capital social' ha reemplazado al 'capital escolar' como fuente de prestigio y reconocimiento de los dirigentes políticos.

Entonces, era evidente que los indígenas y campesinos habían ganado espacios de participación política; sin embargo, para hacer efectivo el ejercicio pleno de sus derechos eran necesarias modificaciones en el sistema democrático nacional.

Desde el año 2006, la Constituyente se convirtió en el escenario en el que confluyeron esperanzas colectivas. Las demandas de indígenas y campesinos fueron canalizadas a través del Pacto de Unidad[4]. Esta instancia gestó la propuesta de consolidación del Estado Plurinacional sobre la base de reivindicaciones históricas del movimiento indígena vinculadas a la territorialidad, los recursos naturales, los derechos colectivos, la economía comunitaria, la administración de la justicia indígena, la autonomía indígena, la libre determinación, los sistemas de gobierno, la democracia comunitaria y la representación política, principalmente.

El debate sobre la representación política de los pueblos indígenas se centró en el reconocimiento a los sistemas y expresiones de democracia comunitaria; las normas y procedimientos propios en la toma de decisiones y la participación política directa en todos los niveles del Estado, con autonomía e independencia política partidaria.

Sobre este último abordaje, la propuesta del Pacto de Unidad estaba relacionada con la cantidad de representantes indígena originario campesinos en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Según Garcés (2010), para el número de representantes se tenía claro que se debían considerar las 16 "naciones" (en el caso de Conamaq) y de 33 pueblos (en el caso de Cidob), llegando a un consenso inicial que se centraba en 36 representaciones con énfasis en la representación directa y la elección de sus representantes mediante normas y procedimientos propios.

Como primer avance, la nueva CPE establece la participación directa de los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante la inclusión de circunscripciones especiales indígena originario campesinas en la Cámara de Diputados (artículo 146, parágrafo VII). Sin embargo, según el artículo 147 (parágrafo III) de la Carta Magna, la definición de la

3 Por ejemplo, en las elecciones en el municipio de Charagua, las capitanías Charagua Norte y Parapitiguasu lograron mediante la sigla del Movimiento Bolivia Libre (MBL) ganar dos concejales del pueblo guaraní (Crispín Solano de Charagua Norte y Avilio Vaca) y las capitanías de Alto y Bajo Isoso, en alianza con el MNR, consiguieron un concejal (Julián Segundo). Esto permitió al pueblo guaraní alcanzar mayoría en el concejo municipal (tres de cinco concejales) (Núñez, 2017).

4 El Pacto de Unidad fue una alianza nacional conformada por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); la Confederación Nacional de Mujeres Originarias Indígenas Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa; la Confederación Sindicalista de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB); la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

cantidad de escaños en estas circunscripciones fue derivada a Ley del Régimen Electoral.

Sobre esto, Zegada (2008) afirma que "en el proyecto de Constitución se ha preferido dejar establecidos algunos parámetros generales, ambiguos y contradictorios –quizás insalvables–, para que luego puedan ser resueltos en la legislación correspondiente".

Para hacer efectiva la demanda de los pueblos indígenas sobre derechos políticos, la Cidob construyó de forma participativa una propuesta de ley electoral en la que se planteó inicialmente 36 escaños para las circunscripciones especiales indígenas, como representación de la diversidad de idiomas reconocidos constitucionalmente.

Ante el rechazo a la misma, tras jornadas de debate y negociación con autoridades de los órganos Ejecutivo y Legislativo, esta propuesta se modificó en primera instancia al reconocimiento de 18 circunscripciones para los 36 pueblos indígenas de los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Beni, Pando, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, además de la representación de 16 circunscripciones especiales para los pueblos originarios de tierras altas (Tamburini, 2010 citado por Vargas & Johan, 2014). Finalmente, según Flores et al. (2020) la propuesta se limitó a 14 escaños.

No obstante, el 14 de abril de 2009 –dejando de lado los acuerdos con el movimiento indígena– el Gobierno aprobó la Ley Nº 4021 del Régimen Electoral Transitorio, en la que se establecieron siete[5] circunscripciones especiales indígena originario campesinas en el territorio nacional (artículo 35, parágrafo I) asignadas en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Beni, Pando, Cochabamba, Tarija y Oruro (Art. 32), no asignándose escaños para los departamentos de Chuquisaca y Potosí[6].

Sistema electoral para la elección de autoridades en las Circunscripciones Especiales Indígenas

Desde 2009, Bolivia reconoce en su forma de gobierno y sistema democrático a las democracias participativa, representativa y comunitaria (CPE, artículo 11, parágrafo II) en complementariedad e igualdad de condiciones (Ley N° 026, artículo 1). Sin embargo, en los hechos, como se describe a continuación, el régimen electoral boliviano mantiene de manera hegemónica los mecanismos de la democracia representativa.

5 Esta asignación de escaños fue ratificada mediante la Ley N° 026, artículo 50, inciso e.

6 En el caso de Potosí, la ALP no reconoció la representación especial asumiendo que la totalidad de los pueblos indígenas originarios en ese departamento se autoidentifican como quechuas, incumpliendo el principio de densidad poblacional y minoría étnica establecido por el parágrafo VII del artículo 146 de la CPE. Respecto a Chuquisaca, las diputadas y diputados de este departamento definieron no apoyar la aprobación de la Ley Transitoria, porque se perdería una representación plurinominal para dar paso a la representación especial indígena, que debía beneficiar a guaraníes, yamparas y qara qaras (Flores, Montaño, Vargas, & Marca, 2020).

Sobre la democracia o sistema representativo, Chávez et al. (s/f) manifiesta que éste se caracteriza por la decisión individual que se toma en las urnas, a través del voto secreto y la rivalidad por el poder que se da entre partidos políticos, frente a las democracias comunitarias indígenas que se distinguen "por la decisión asumida colectivamente, según acuerdos y consensos; la expresión abierta de la decisión en el ámbito de la asamblea; y, en algunos casos, la ausencia de competencia por el poder".

En el nivel nacional, la normativa posterior a la CPE deja claramente establecido que el sistema que se aplica para la elección de autoridades en las siete circunscripciones especiales reservadas para la representación de pueblos indígenas minoritarios es por "simple mayoría de votos válidos", intermediando la postulación de candidaturas para estas instancias a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en igualdad de condiciones (Ley Nº 4021, artículo 35, parágrafo VI).

Para las elecciones de 2009 y 2014, la reglamentación interna emitida por el Tribunal Supremo Electoral no consideró la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas como entes intermediarios de la representación política, razón por la cual en ambos procesos electorales el único medio viable para la representación indígena en las Circunscripciones Especiales Indígenas fue a través de partidos políticos y alianzas[7]; pese a que para el 2014 se encontraba vigente la Ley N° 026 del Régimen Electoral, que establece:

> La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional (Ley N° 026, artículo 61, parágrafo VI).

En un hecho histórico, en las elecciones del 18 de octubre de 2020, los pueblos indígenas pudieron postular candidaturas a través de sus propias organizaciones. El 23 de enero de 2020, la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral (TSE), mediante Resolución TSE-RSP-ADM N° 043/2020, aprobó el Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas para las Elecciones Generales 2020, en el cual se establece que las organizaciones de los pueblos indígena originario campesinos podrán postular candidaturas a diputaciones en circunscripción especial (artículo 6, parágrafo II).

En el marco de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Nº 1096 de Organizaciones Políticas, para hacer efectiva la postulación de candidaturas desde las organizaciones indígenas, el TSE aprobó el *Protocolo para el Registro de Organización de la Nación y Pueblo Indígena Originaria Campesina y Postulantes y Candidaturas*, del 31 de enero de 2020, donde se establece los siguientes requisitos para el registro:

> a) Nombre de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino, símbolo y colores que identifiquen a la organización solicitante. b) Estatuto Orgánico de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino solicitante que establece la naturaleza, estructura o niveles de representación. c) Acta o resolución con la decisión orgánica para solicitar el registro como organización de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino y postular candidaturas por la circunscripción especial indígena. d) Personalidad Jurídica de la organización de la nación y pueblo indígena originaria campesina otorgada por la instancia estatal correspondiente (No excluyente) (numeral 6).

No obstante, de manera contradictoria al principio de plurinacionalidad, en los últimos tres procesos de elección en estas circunscripciones, la elección por simple mayoría de votos reforzó la vigencia de un sistema electoral hegemónico, que mantiene en subalternancia toda posibilidad de reconocimiento efectivo de la democracia comunitaria, como mecanismo de elección directa de los diputados de las Circunscripciones Especiales Indígenas.

Elección de asambleístas especiales indígenas a la Asamblea Legislativa Plurinacional 2009, 2014 y 2020

A través de las elecciones realizadas en 2009, 2014 y 2020, los pueblos indígenas que constituyen minorías poblacionales en sus departamentos lograron conseguir la participación de sus representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional. De un total de 130 escaños en la Cámara de Diputados, los siete escaños especiales representan el 4,2% del total de diputados (Zegada, 2008).

La elección de 2009 se desarrolló en el marco en la Ley Transitoria del Régimen Electoral. Como se describe líneas arriba, esta norma establece la postulación de candidaturas a través de la intermediación de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas con personería jurídica registrada ante el organismo electoral. En ese proceso y en el siguiente (de 2014), los partidos políticos y alianzas se constituyen en el único medio para que los representantes de los pueblos indígenas accedan a cargos como autoridades. Recién en 2020 el ente electoral asumió la determinación para que organizaciones de los pueblos indígenas puedan postular a sus candidatos o candidatas de forma directa en las siete circunscripciones especiales.

7 Las alianzas están conformadas por partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

Para poder ejercer sus derechos políticos en las elecciones 2009 y 2014, los pueblos indígenas de los siete departamentos que cuentan con escaños especiales tuvieron que adaptar sus mecanismos democráticos e incluir como práctica la negociación o acuerdos con partidos políticos o alianzas para que, a través de estos acuerdos (verbales o escritos), logren postular sus candidatas o candidatos. En la práctica, algunos pueblos indígenas incorporaron en su estructura organizativa la figura de un coordinador político, responsable de realizar las correspondientes gestiones ante el partido político o alianza.

En las elecciones del 18 de octubre de 2020, en un hecho histórico en el nivel nacional, los pueblos indígenas postularon candidaturas a través de sus propias organizaciones. El 23 de enero de 2020, la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral mediante Resolución TSE-RSP-ADM N° 043/2020 aprueba el Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas para las Elecciones Generales 2020, a través del cual se establece que las organizaciones de los pueblos indígena originario campesinos podrán postular candidaturas a diputaciones en circunscripción especial.

Para las elecciones de 2009, siete partidos políticos y alianzas habilitaron candidaturas en diferentes circunscripciones especiales: Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) en las siete circunscripciones; Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) en La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando; la Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional (UN-CP) en La Paz, Cochabamba, Oruro, Santa Cruz y Pando; el Movimiento de Unidad Social Patriótica (Muspa) en La Paz, Cochabamba, Oruro y Santa Cruz; Pueblos por la Libertad y Soberanía (Pulso) en La Paz; Gente y la Alianza Social (AS) en Oruro.

En 2014 la cantidad de partidos políticos y alianzas se redujo a cinco: Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), en las siete circunscripciones; Unidad Demócrata (UD) en cuatro, Oruro, Santa Cruz, Beni y Pando; Partido Verde de Bolivia-Instrumento de la Ecología Política (PVB-IEP) en cuatro, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Beni; Movimiento Sin Miedo (MSM) en La Paz y Pando; y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) únicamente en Santa Cruz.

Para la elección del 18 de octubre de 2020 cinco partidos y alianzas políticas postularon candidaturas: el MAS-IPSP en las siete circunscripciones; la alianza Creemos en La Paz, Tarija, Santa Cruz y Pando; el FPV en Tarija y Beni; PAN BOL en La Paz, Oruro, Tarija y Pando; y la alianza Comunidad Ciudadana en La Paz, Tarija, Santa Cruz y Beni. En esta elección por primera vez participaron organizaciones de pueblos indígenas de forma directa, se habilitaron seis organizaciones de las NPIOC con candidaturas propias para cinco circunscripciones indígenas: el Consejo Indígena Yuqui Bia Recuate en Cochabamba; la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) en Beni; la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en Santa Cruz y Tarija; la OICH en Santa Cruz; la Organización de Capitanías Weenhayek en Tarija y el Pueblo Yaminawa en Pando.

Durante el proceso de registro de candidaturas, el TSE recibió 12 solicitudes de organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. De estas, cuatro no cumplían con lo establecido en la Ley N° 026 sobre la postulación de los pueblos indígena originario campesinos para las circunscripciones especiales[8]; dos presentaron postulaciones que no respaldaron la documentación establecida como requisito y seis habilitaron candidaturas en diferentes circunscripciones (Archivo Secretaría de Cámara TSE, 2020).

Participación electoral en las circunscripciones especiales indígenas

En el sistema electoral de simple mayoría, "la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio de la participación masiva en los actos electorales" (Nohlen, 2004). Al respecto, se hace necesario señalar que en las tres jornadas de votación en circunscripciones especiales indígenas se registran bajos porcentajes de participación electoral. En 2009 y 2014 más de la mitad de la población habilitada en estas circunscripciones no asistió a emitir su voto: el 2009 sufragó el 49,55% y el 2014 el 43,28%. El 2020, el nivel de participación superó el umbral del 50%, registrándose una participación del 53,80% de electores de las circunscripciones especiales indígenas[9].

8 Se reportaron solicitudes del Movimiento de las Naciones Indígenas Originarios de Liberación (MNIOL) para la inscripción de binomio presidencial y candidatos; de la Jach'a Nación Pakajaq'i Milenaria para el registro de candidatos uninominales; de la Nación Qhara Qhara para el registro de candidaturas uninominales en Chuquisaca y Potosí; y del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq) para el registro de candidaturas en el departamento de Potosí, donde no se reconoce circunscripción especial indígena, motivo por lo que estas solicitudes fueron negadas.

9 Los datos analizados para determinar el nivel de participación en recintos de circunscripciones especiales indígenas por elección son globales, fueron obtenidos de la sumatoria de registros de inscritos habilitados y votos emitidos de las siete circunscripciones especiales indígenas durante las gestiones 2009, 2014 y 2020.

Tabla 1.
Nivel de participación en recintos de circunscripciones especiales indígenas por elección

Año	Votos emitidos	Inscritos habilitados	% Participación
2009	45.069	90.952	49,55
2014	49.179	113.634	43,28
2020	77.258	143.614	53,80

Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

Analizar estos datos desde una perspectiva unilateral, que intente explicar las razones de un denominado *abstencionismo electoral* evidente, lleva a incurrir en el error recurrente de cualificar como homogénea una dinámica comunal que goza de una infinidad de condicionantes que influyen en la toma de decisiones.

Otro dato que llama la atención es el elevado porcentaje de votos blancos registrados en los tres procesos electorales para estas circunscripciones. El año 2009 el 71,82% de la población optó por elegir la candidatura de su preferencia; el 2014 este porcentaje se redujo al 65,57% y el 2020 registró el mayor porcentaje de votos válidos con el 72,80%[10].

Tabla 2.
Porcentaje de votos válidos, blancos y nulos por elección

Año	Blancos	Nulos	Válidos
2009	25,63%	2,55 %	71,82 %
2014	31,46 %	2,97 %	65,57 %
2020	22,83 %	4,37 %	72,80 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

En las elecciones 2009 y 2020 los votos blancos superaron el 20%, mientras que en el año 2014 los votos blancos superaron el 30%.

La falta de información puede ser un factor que incide en el bajo porcentaje de participación y el elevado nivel de votos blancos. En el proceso de 2009 esta afirmación se justificaría debido a que era la primera vez que se elegían autoridades en estas circunscripciones. Al respecto, (José Bailaba, comunicación personal, 11 de noviembre de 2018) afirma: "(...) La gente a la hora de emitir su voto no diferencia un diputado de circunscripción especial indígena o uninominal; razón por la cual es necesario profundizar los procesos de información y comunicación desde el Órgano Electoral Plurinacional".

Sin embargo, la cantidad de votos blancos se incrementó en el siguiente proceso electoral de 2014, esto hace evidente que son varios los factores que inciden en la cantidad de votos válidos a la hora del conteo final. Uno de estos factores puede ser la poca capacidad que han tenido los candidatos para llegar a todos los asientos de las circunscripciones especiales indígenas y la escasa ausencia de estos en los medios de comunicación.

Mesas mixtas

Los procesos de colonización repercuten en que, de manera permanente, los territorios indígenas sean ocupados por habitantes que migran desde distintas regiones del país e incluso del extranjero. Esto genera una figura de interculturalidad social, cultural y democrática que en varios de los casos se sobrepone a las formas de vida y la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Para hacer efectivo el derecho de ambos sectores de la población (indígena e intercultural) se han establecido mesas denominadas "mixtas", donde el ciudadano/elector tiene la posibilidad de decidir votar por las candidaturas a diputaciones por circunscripción uninominal o especial indígena, según su propia autoidentificación cultural.

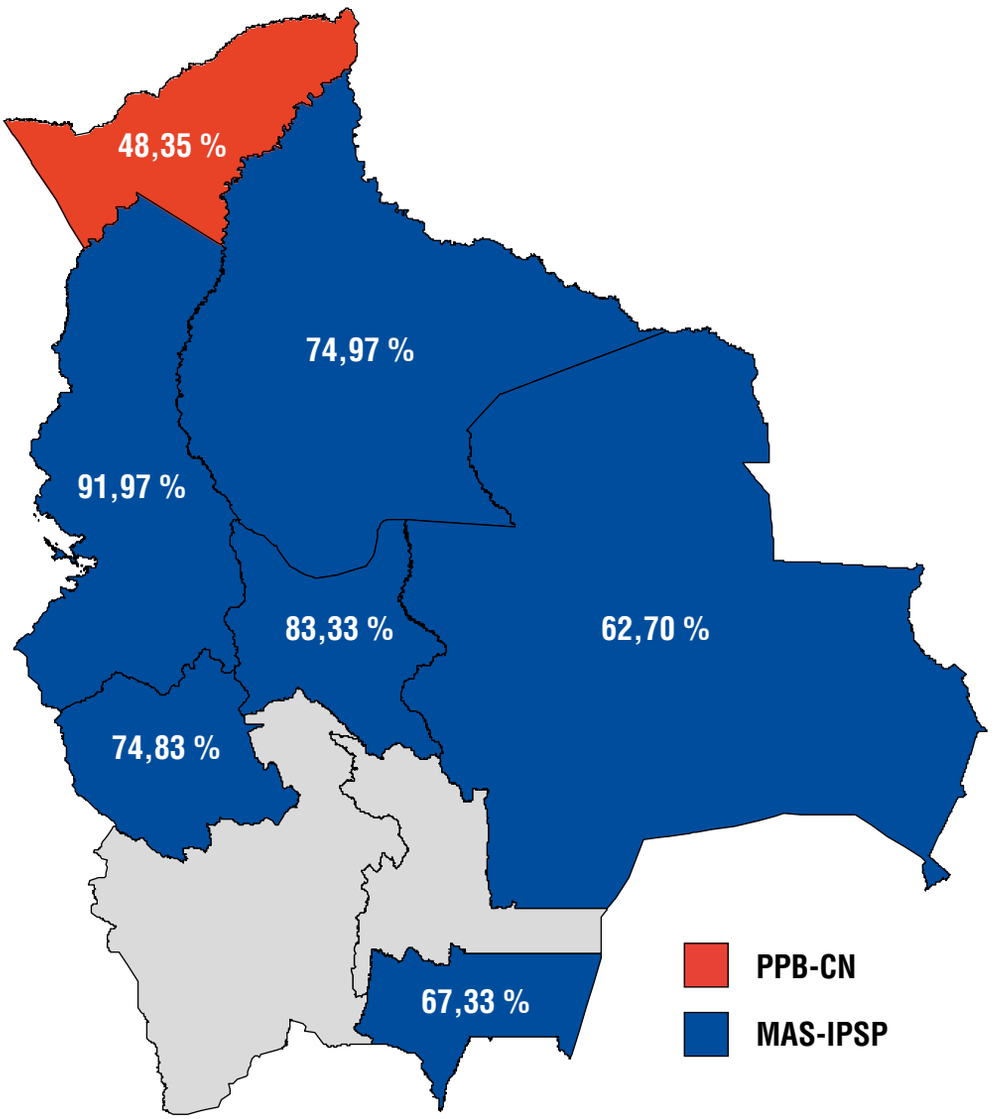
Esta figura no está contemplada en la Ley N° 026 del Régimen Electoral, pero se hace operativa para hacer efectivo el derecho al voto de las poblaciones indígenas y no indígenas inscritas en asientos electorales interculturales. Para los próximos procesos electorales, el TSE tiene el desafío de definir la pertinencia o no de las mesas mixtas en base a criterios técnicos y jurídicos.

Balance de resultados en la elección de autoridades en las circunscripciones especiales indígenas

Las tres elecciones en las circunscripciones especiales tuvieron como factor común la hegemonía de un partido político. En 2009 el MAS-IPSP impuso sus candidaturas en seis de las siete circunscripciones especiales indígenas con porcentajes superiores al 60% sobre otros partidos políticos, únicamente en la circunscripción especial del departamento de Pando la alianza Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) logró imponer su candidatura con el 48,35% de los votos.

10 Los datos analizados para determinar el porcentaje de votos válidos, blancos y nulos por elección son globales, fueron obtenidos de la sumatoria de registros de las siete circunscripciones especiales indígenas durante las gestiones 2009, 2014 y 2020.

Figura 1.
Porcentaje de votación del partido ganador por circunscripción especial indígena (2009)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

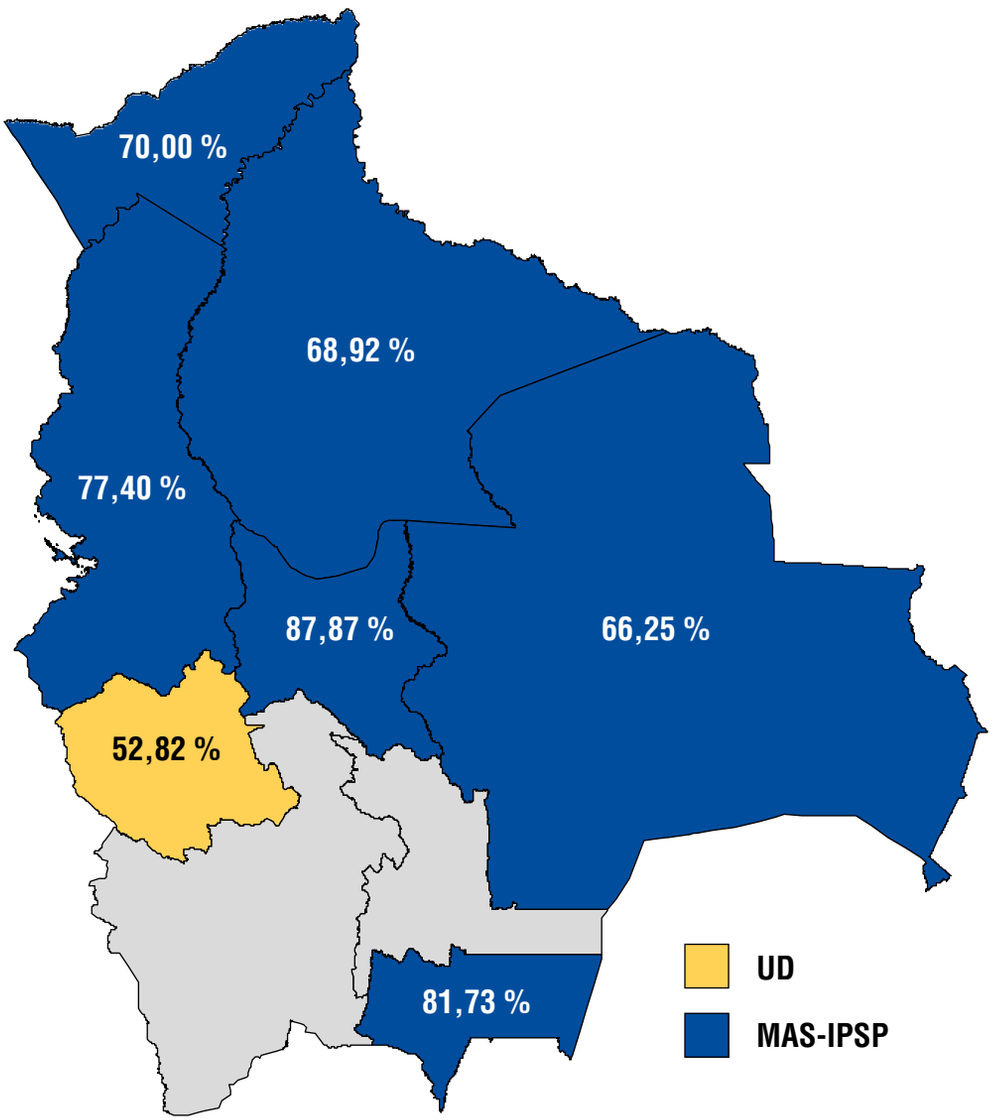
Tabla 3.
Resultados por circunscripción especial indígena (2009)

Departamento	UN-CP	MAS-IPSP	BSD	GENTE	MUSPA	PULSO	PPB-CN	AS	Blan-cos	Nulos	Emitidos
La Paz	278	13.283	106	105	125	59	336	151	5.681	454	20.578
Cochabamba	36	270	1	4	2	3	5	3	96	13	433
Oruro	5	437	3	1	2	1		135	69	11	664
Tarija	48	1.785	14	14	21	20	718	31	1.483	127	4.261
Santa Cruz	510	5.690	56	29	80	80	2.565	65	3.033	256	12.364
Beni	110	3127	78	29	37	23	736	31	990	247	5.408
Pando	62	503	2	2	1	4	542	5	200	40	1.361
Total	**1.049**	**25.095**	**260**	**184**	**268**	**190**	**4.902**	**421**	**11.552**	**1.148**	**45.069**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Atlas Electoral OEP.

En 2014, el MAS-IPSP ganó también seis de los siete escaños. En esta ocasión, en Oruro el candidato de UD se impuso con el 52,82% y ganó la diputación.

Figura 2.
Porcentaje de votación del partido ganador por circunscripción especial indígena (2014)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

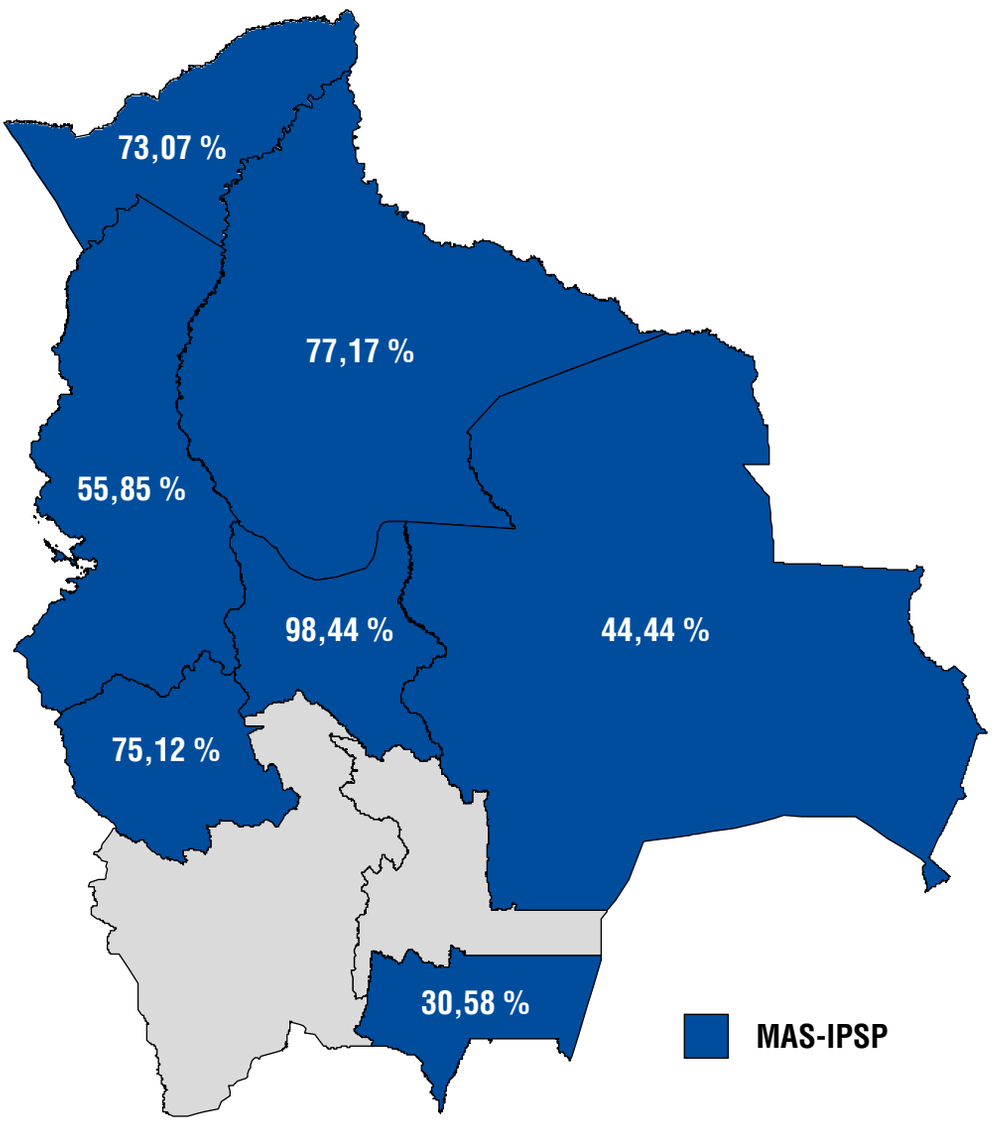
Tabla 4.
Resultados por circunscripción especial indígena (2014)

Departamento	MAS-IPSP	MSM	PDC	PVB-IEP	UD	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos habilitados
La Paz	7150	1187	6	260	635	5676	566	15480	48176
Cochabamba	675			94		310	12	1091	1287
Oruro	368				412	116	30	926	1129
Tarija	1257	53	4		224	1964	165	3667	17505
Santa Cruz	8673	70	198	366	3785	5259	497	18848	34862
Beni	3433	0	5	301	1242	1671	90	6742	7932
Pando	1295	14	5		536	475	100	2425	2743
Total	**22851**	**1324**	**218**	**1021**	**6834**	**15471**	**1460**	**49179**	**113634**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Atlas Electoral OEP.

En las elecciones recientes del 18 de octubre de 2020, el MAS-IPSP ganó por primera vez en todas las circunscripciones especiales indígenas. En las circunscripciones especiales de Cochabamba, Beni, Pando y Oruro alcanzó una amplia mayoría de 98,44%, 77,17%, 73,07% y 75,12%, respectivamente; en La Paz superó con un 55,85% a la candidatura de la alianza adversaria, Comunidad Ciudadana, que llegó al 40,10%; en Tarija (donde registra el menor porcentaje de votación) compitió de cerca con la Organización de Capitanías Weenhayek de Tarija (Orcaweta), la cual con el 29,66% no logró superar al 30,58% que alcanzó el MAS-IPSP.

Figura 3.
Porcentaje de votación del partido ganador por circunscripción especial indígena (2020)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Tabla 5.
Resultados por circunscripción especial indígena (2020)

Departamento	CREEMOS	MAS_IPSP	FPV	PAN-BOL	CC	APG	CPEM_B	BIA_YUQUI	OICH	ORCAWETA	YAMINAWA
Total	**5.673**	**30.802**	**605**	**787**	**12.508**	**890**	**645**	**6**	**2.717**	**1.554**	**59**
La Paz	219	11.040	254	326	7.927						
Cochabamba		1.574	19					6			
Oruro		637	3	208							
Tarija	648	1.602	23	244	709	459				1.554	
Santa Cruz	4.282	8.391	224		2.836	431			2.717		
Beni		5.922	71		1.036		645				
Pando	524	1.636	11	9							59

Fuente: resultados oficiales OEP.

Resultados de la participación directa de organizaciones de pueblos indígenas

El reporte de resultados en las circunscripciones especiales registra el reducido respaldo que recibieron las candidaturas postuladas de manera directa por las organizaciones de los pueblos indígenas. Ninguna logró ganar en su circunscripción. La Organización de Capitanías Weenhayek de Tarija (Orcaweta) es la que mayor porcentaje alcanzó en su circunscripción con el 29,66%, mientras que el Consejo Indígena Yuqui Bia Recuate no superó el 0,38% de la votación.

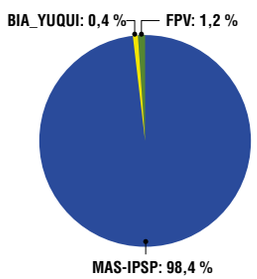
Tabla 6.
Resultados obtenidos por las organizaciones de los pueblos indígenas por circunscripción

CEI	Organización NPIOC	Porcentaje de votación obtenida
Cochabamba	BIA_YUQUI	0,38
Tarija	APG	8,76
	ORCAWETA	29,66
Santa Cruz	APG	2,28
	OICH	14,39
Beni	CPEM_B	8,41
Pando	YAMINAWA	2,64

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

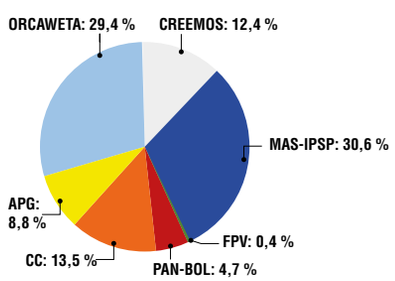
Figura 4.
Porcentaje de votación alcanzado por las organizaciones de los pueblos indígenas

COCHABAMBA



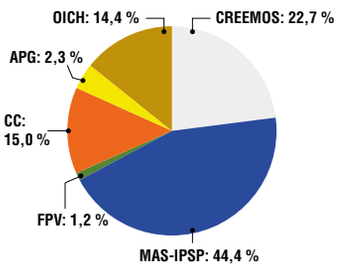
Organización política	Votación	%
MAS-IPSP	1.574	98,44
BIA-YUQUI	6	0,38
FPV	19	1,19

TARIIJA



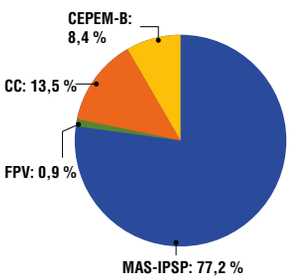
Organización política	Votación	%
CREEMOS	648	12,37
MAS-IPSP	1.602	30,58
FPV	23	0,44
PAN-BOL	244	4,66
CC	709	13,53
APG	459	8,76
ORCAWETA	1.554	29,66

SANTA CRUZ



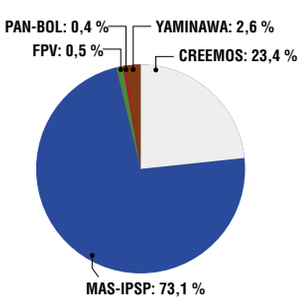
Organización política	Votación	%
CREEMOS	4.282	22,68
MAS-IPSP	8.391	44,44
FPV	224	1,19
CC	2.836	15,02
APG	431	2,28
OICH	2.717	14,39

BENI



Organización política	Votación	%
MAS-IPSP	5.922	77,17
FPV	71	0,93
CC	1.036	13,50
CPEM-B	645	8,41

PANDO



Organización política	Votación	%
CREEMOS	524	23,40
MAS-IPSP	1.636	73,07
FPV	11	0,49
PAN-BOL	9	0,40
YAMINAWA	59	2,64

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Hay varios factores que incidieron en estos resultados. Uno de ellos puede ser el poco tiempo que tuvieron las organizaciones de los pueblos indígenas para presentar sus candidaturas. Por ejemplo, el protocolo que hacía viable este proceso se emitió pocos días antes del plazo final de registro. Para esa fecha, los pueblos indígenas ya habían seguido sus procesos orgánicos de elección, nominación o designación de candidaturas a partir de acuerdos con el MAS-IPSP y otras organizaciones políticas para el registro de candidaturas. En la mayoría de los casos esto se realizó en diciembre de 2019 (M. Noza, comunicación personal, 25 de noviembre de 2020).

Sobre este abordaje, Vargas, Flores y Marca (2020) reafirman:

> (…) en muchas circunscripciones se observa que a pesar de la posibilidad de elegir a sus representantes de forma directa, algunas organizaciones indígenas optaron por participar con candidaturas en alianza con uno de los seis partidos políticos que disputan la presidencia del Estado. Estas alianzas, en algunas circunscripciones, tienen el respaldo de las organizaciones indígenas, de acuerdo a las actas consignadas. Por otro lado, en la mayoría de los casos, muchos candidatos no tienen ninguna representación en sus circunscripciones y sus postulaciones obedecen más a una decisión individual o a la invitación del partido político, y no cuentan con el respaldo orgánico (pp: 27).

Con referencia a la decisión del voto, en sintonía con la designación de representantes que vayan respaldados por el partido en ejercicio de poder, "gran parte de la población 'vota a ganador', busca optimizar el voto y no generar dispersión, respalda a quien cree le será más fácil hacer efectiva sus demandas" (M. Noza, comunicación personal, 25 de noviembre de 2020).

Consideraciones finales

En el análisis de resultados y de algunas de las características de desarrollo de los tres procesos de elección en las circunscripciones especiales indígenas surge la interrogante: ¿el régimen y sistema electoral que se aplica para la elección de autoridades en estos escaños garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de los pueblos indígenas?

Retrotraerse al espíritu con el que se consolidó la CPE ayudará a comprender si los procesos electorales en estas circunscripciones responden a las demandas históricas del movimiento indígena por ejercer de manera plena sus derechos políticos. Sobre la participación política de pueblos indígenas en instancias de Estado a escala nacional, el texto constitucional es claro:

prevé como garantía la reserva de escaños especiales para la participación directa de los pueblos indígenas (CPE, artículo 146) y reconoce el ejercicio pleno de sus sistemas democráticos (CPE, artículo 11, democracia comunitaria).

En tal sentido, se puede afirmar que la reservación de escaños para la representación de pueblos indígenas minoritarios es un avance hacia el ejercicio del derecho vinculado a la participación, asegura la presencia de representaciones de estos pueblos y garantiza la conformación plural de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a más de 11 años en los que se hizo efectiva esa participación no se advierten cambios significativos, ni mayores avances sobre las demandas en agenda que todavía mantiene el movimiento indígena. Este aspecto debe ser evaluado por el movimiento indígena para determinar si existe una verdadera representación sustantiva que defienda los intereses y expectativas de sus representados (Komadina, 2016).

El número de escaños asignados a estas circunscripciones es un tema de debate permanente, los pueblos indígenas con población minoritaria de Chuquisaca y Potosí no resignan su derecho constitucional a formar parte de esta instancia. Es un tema pendiente que seguramente resurgirá en la próxima redistribución de escaños correspondiente, tras el nuevo censo de población.

Es evidente que el sistema electoral impuesto mediante la normativa electoral para la elección de autoridades en estas circunscripciones no está en sintonía con el mandato constitucional, que garantiza el reconocimiento al ejercicio pleno de los sistemas democráticos propios. A través de éste se incurre en el error de someter las democracias de los pueblos indígenas a un sistema único, limitado por la mayoría simple, el voto secreto y a través de contiendas en las que intermedian organizaciones políticas.

Se debe destacar que en los tres procesos de elección de autoridades en estas circunscripciones se evidencia la supremacía de las decisiones orgánicas que emergen de la deliberación colectiva de los pueblos. Esta decisión se vio reflejada en los resultados finales de elección de autoridades para estos escaños.

En la mayoría de los casos, las candidaturas en la elección de autoridades de las circunscripciones especiales indígenas se eligieron en el marco a consensos y acuerdos orgánicos previos entre los miembros de los pueblos y la organización política. Esto explica la contundente victoria en las urnas que obtuvieron las candidaturas de los partidos que, entendiendo las dinámicas de los pueblos, respetaron las normas y procedimientos propios y postularon candidaturas propuestas desde las instancias orgánicas.

El procedimiento de elección de 2020 demuestra que bajo este sistema electoral, “permitir” la participación directa de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones es una disputa desproporcional pues los partidos políticos tienen vasta experiencia en el sistema de democracia representativa que les otorga ventajas con relación a las organizaciones de los pueblos indígenas que por primera vez entraron para competir en unos comicios llevados adelante bajo el umbral de la pandemia del COVID 19 y la alta polarización política.

En la contienda de 2020, las candidaturas de las organizaciones indígenas recurrieron a los mecanismos y procedimientos propios para socializar sus planes de gobierno y solicitar el voto. Con los escasos –y en algunos casos nulos– recursos económicos recorrieron comunidades para emplear espacios de deliberación orgánica como asambleas, reuniones u otros y llegar a la población. Solo en el caso de Tarija se reportaron entrevistas en radios comunitarias (M. Noza, comunicación personal, 25 de noviembre de 2020).

Estas limitantes económicas impidieron también a la mayoría de las organizaciones indígenas realizar el control electoral del voto en las mesas de sufragio y el seguimiento al desarrollo del cómputo. Según reportes de los Tribunales Electorales Departamentales, solo algunas mesas de sufragio en la circunscripción especial indígena del Beni y de Santa Cruz contaron con delegados de mesa.

Para M. Noza, la logística de designar delegados de mesa representa una inversión económica en el reconocimiento de estipendios para la alimentación: “Es así como acostumbraron a la población los partidos políticos” (comunicación personal, 25 de noviembre de 2020). Las organizaciones indígenas no cuentan con los recursos económicos para cubrir estos costos, por eso no acreditan delegados de mesa.

A pesar de ello, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS, 2020), institución que promovió la observación electoral indígena en las Elecciones Generales 2020, identificó como una práctica que las autoridades de los pueblos indígenas realizan recorridos de verificación del funcionamiento de las mesas de sufragio. Esto muestra que si bien no existió una alta participación de delegados de mesa de las organizaciones indígenas, las autoridades indígenas de las comunidades y zonas asumieron el rol de control social durante proceso electoral.

Sobre el seguimiento al cómputo departamental, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y Organización Indígena Chiquitana (OICH) en Santa Cruz y CPEM-B en Beni registraron delegados ante los TED. Las demás organizaciones no participaron de los cómputos departamentales.

Como se advierte, el régimen y sistema electoral vigente no permite hacer efectivo el fin fundamental con el cual se establecieron las circunscripciones especiales indígenas: garantizar la participación y representación de los pueblos que constituyen minorías étnicas en los departamentos. El mecanismo un ciudadano un voto, por esencia, tiende a favorecer a las mayorías, esto imposibilita que pueblos indígenas con poblaciones reducidas ganen elecciones.

Esta figura es claramente entendida por algunos partidos políticos que, sobrepasando acuerdos con las organizaciones de los pueblos indígenas, a la hora registrar candidaturas optan por aquellas que representan a pueblos indígenas con mayor población o mayor cantidad de electores registrados. En consecuencia, los pueblos indígenas con menor cantidad de electores registrados ven frustrada la aspiración de contar con sus propios representantes en el Parlamento.

Como se advierte, si no se profundiza y se hace efectiva la participación directa de los pueblos indígenas mediante sus organizaciones, su representación política seguirá limitada a las decisiones e intereses partidarios. Como afirma B. Zacu (comunicación personal, 12 de noviembre de 2018): “Debido a la intermediación de partidos políticos, la representación se ha visto sujeta a la sigla que propició la candidatura”. Esto se convierte en una limitante que no permite a los pueblos indígenas avanzar sobre sus demandas dentro de la agenda legislativa.

Por otra parte, si no se modifica el régimen electoral para la elección de autoridades en estas circunscripciones y se persiste en la distorsión del mandato constitucional sobre el reconocimiento de la igualdad de jerarquías entre las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria se mantendrán los desequilibrios en la disputa entre estas últimas dos democracias. La representativa, que de manera hegemónica impone sus mecanismos a través de los cuales se reporta el veredicto final, y la otra, la comunitaria, que persiste en las decisiones colectivas y orgánicas en todos los niveles, desde la elección, nominación o designación de representantes hasta la definición y respaldo hacia sus propios candidatos.

Para esto se hace necesario promover reformas a la Ley N° 026 del Régimen Electoral y la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas. A través de las mismas se debe garantizar la participación directa de los pueblos indígenas en los procesos electorales para la elección de autoridades en todos los niveles de Estado y el ejercicio pleno de las normas y procedimientos propios, en el marco a sus sistemas democráticos. El reconocimiento pleno del ejercicio de la democracia comunitaria es un avance significativo para hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas; aspecto que se constituye en el horizonte para la consolidación de Bolivia como Estado Plurinacional.

Referencias

- Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) (2020). *Informe de observación electoral indígena en Charagua Iyambae, San Antonio de Lomerío y Vallecito Elecciones Generales 2020.* Santa Cruz.
- Chávez, O.; Paredes, R.; Velasco, W.; Alvarado, M.; Landivar, F., & Orihuela, W. (s/f). *Perfiles del nuevo derecho electoral Boliviano.* La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- República de Bolivia (1991). *Ley Nº 1257, aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en la 76º Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo*.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado.* La Paz: Gaceta Oficial.
- ---------- (2009). *Ley Nº 4021 del Régimen Electoral Transitorio.* La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- ---------- (2010). *Ley Nº 018 del Órgano Electoral Plurinacional.* La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- ---------- (2010). *Ley Nº 026 del Régimen Electoral.* La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- ---------- (2018). *Ley Nº 1096 de Organizaciones Políticas.* La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Flores, E.; Montaño, C.; Vargas, M., & Marca, J. P. (2020). Participación política de los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional: marco histórico y jurídico. *Elecciones Generales 2020 participación política de los pueblos indígenas en tierras bajas de Bolivia, 10-21*.
- Garcés, F. (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado.* La Paz: Programa NINA, Agua Sustentable, CEJIS y CENDA.
- Komadina, J. (2016). Paradojas de la representación política en Bolivia. *Open Edition Jornals*, 1-16.
- Nohlen, D. (2004). "La participación electoral como objeto de estudio". En: *O.N. Electorales, Elecciones* (pág. 37). Lima.
- Órgano Electoral Plurinacional (2020). *Protocolo para el registro de organización de la nación y pueblo indigena.* La Paz.
- ---------- (23 de enero de 2020). *Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas Elecciones Generales 2020.* La Paz.
- Patzi, F. (2004). "De movimiento indígena al fracaso en la escena del Parlamento (vicisitudes del movimiento indígena de 2000 a 2003)". En: *Temas Sociales N° 25*.
- Tribunal Supremo Electoral (2020). Archivo Secretaría de Cámara. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.
- Vargas, M., & Johan, Á. (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz.* La Paz: Fundación PIEB.
- Vargas, M., Flores, E., & Marca, J.P. (2020). Elecciones Generales 2020. *Participación política de los pueblos indígenas en tierras bajas de Bolivia*, 22-53.
- Zambrana, J. C. (26 de 08 de 2002). Indígenas: un paso adelante en Bolivia. *BBC Mundo*, pág. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2217000/2217958.stm.
- Zegada, M.T. (2008). Una respuesta a la exclusión social de difícil aplicación. En I.I. Internacional *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana.* La Paz: IDEA Internacional, págs. 7-24.

Francisco Vargas Camacho

Licenciado en Filología Hispánica, maestrante en Derechos Indígenas y Desarrollo; experto en temas de democracia, participación y representación política de pueblos indígenas. Actualmente es Vocal del Tribunal Supremo Electoral.

electoralia

electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia
electoralia

OEP

OEA
Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

I. INFORME ANTE EL CONSEJO PERMANENTE[1]

1. ANTECEDENTES

El 8 de enero de 2020, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, recibió una invitación oficial del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE) de cara a las elecciones generales que se celebrarían el 3 de mayo de 2020. El 23 de enero de 2020, el Secretario General aceptó la invitación e instruyó al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) comenzar los preparativos correspondientes y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. Dado el contexto mundial de crisis sanitaria, las autoridades nacionales resolvieron posponer los comicios en dos oportunidades. Finalmente, las elecciones se celebraron el 18 de octubre de 2020.

En esta ocasión, la MOE/OEA estuvo integrada por 40 expertos y observadores internacionales de 12 nacionalidades, 18 de los cuales estuvieron presentes en territorio boliviano (en Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz), 10 dieron seguimiento a la votación en el exterior (en Argentina, España y Estados Unidos), y el resto trabajó de manera remota desde distintos países.

Debido al contexto sanitario y a las restricciones de movilidad, la MOE debió adaptar su metodología de trabajo. Para recolectar información sobre la jornada electoral en los nueve departamentos del país, la Misión contó con relevadores de información externos que compilaron datos sobre el desarrollo de las votaciones. Sumado a lo anterior, en los casos en que no fue posible coordinar encuentros presenciales, los especialistas de la Misión recurrieron al uso de plataformas virtuales para el contacto con los principales actores del proceso.

En cumplimiento de los requisitos establecidos por el gobierno, todos los miembros de la Misión que viajaron a Bolivia desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 y verificaron estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, para el cuidado de los expertos y observadores, se implementaron distintas medidas de precaución, que incluyeron el uso de equipo de protección personal y el distanciamiento social en todas las reuniones presenciales.

La Misión llevó a cabo un análisis profundo de los aspectos clave del proceso electoral, para lo cual contó con especialistas en organización electoral, tecnología electoral, justicia electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, acceso a medios y libertad de expresión, participación política de pueblos indígenas y voto en el exterior. Los miembros de la MOE se reunieron con autoridades electorales y gubernamentales, actores de la sociedad civil y la comunidad internacional. La Misión mantuvo encuentros con todos los partidos en la contienda, con la excepción del Movimiento al Socialismo (MAS), el cual no aceptó reunirse.

El trabajo en terreno y el diálogo con los distintos actores permitieron a los especialistas de la MOE observar los preparativos de la elección y escuchar distintas perspectivas sobre la elección. Los expertos también analizaron la legislación electoral, otras normas y los procedimientos relevantes en la materia, con el objeto de realizar un análisis integral del proceso.

2. ELECCIONES GENERALES

2.1 Etapa Preelectoral

Tras las manipulaciones e irregularidades detectadas en la elección 2019, el 23 de noviembre del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la ley 1266: "Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales"[2] . La normativa dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE

1 Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por Manuel González, Jefe de la Misión de Observación Electoral, el 5 de noviembre de 2020.

2 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

y de los tribunales electorales departamentales (TED), y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

En cumplimiento de la normativa, Salvador Romero Ballivián fue designado el 25 de noviembre por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral[3]. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales[4].

Los nuevos integrantes del tribunal debieron asumir el desafío de organizar unas elecciones logística y políticamente complejas, y de intentar revertir la desconfianza ciudadana en la autoridad electoral, profundizada por las manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios de 2019. En este sentido, se destaca que, más allá de críticas a decisiones puntuales del máximo órgano electoral, la mayoría de los actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en señalar la independencia del nuevo TSE. La Misión destaca, asimismo, que el tribunal debió afrontar la reconstrucción de los tribunales departamentales y de la infraestructura que había sido destruida en medio de las protestas que se registraron tras la elección de 2019.

A dos semanas de asumir, y en cumplimiento del mandato establecido en la ley 1266, los nuevos vocales aprobaron el 5 de enero de 2020 la convocatoria a elecciones generales para el día 3 de mayo. Por otra parte, el 17 de enero, la Asamblea Legislativa aprobó la ampliación excepcional del mandato de la presidenta, de los senadores, diputados, gobernadores y alcaldes, hasta la posesión de las autoridades que resultaran electas en los nuevos comicios[5].

El calendario fijado por el órgano electoral se vio, sin embargo, alterado por el impacto de la pandemia del Covid-19. En atención a la crisis sanitaria, el 21 de marzo de 2020, el TSE decidió suspender la ejecución de los preparativos para los comicios y convocar a los partidos políticos para analizar la postergación de la elección[6]. El 30 de abril, la Asamblea Legislativa aprobó la "Ley de Postergación de las Elecciones

Generales 2020"[7]. La nueva normativa otorgó al Tribunal Supremo Electoral la potestad de fijar una nueva fecha para la jornada de votación, la cual debía tener lugar en un plazo máximo de noventa (90) días, computables a partir del 3 de mayo de 2020.

El 2 de junio, el TSE envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para establecer un nuevo rango máximo para la celebración de la jornada de votación[8]. Mediante ley 1304[9], promulgada el 21 de junio, se modificó el plazo de 90 a 127 días computables a partir del 3 de mayo, definiendo como fecha límite para la celebración de los comicios el domingo 6 de septiembre de 2020.

En atención al agravamiento de la emergencia sanitaria, el 23 de julio el TSE resolvió posponer nuevamente los comicios, esta vez, para el 18 de octubre[10]. La decisión enfrentó fuertes cuestionamientos de parte del Movimiento al Socialismo (MAS). En las semanas siguientes, sindicatos, militantes del MAS y organizaciones sociales cercanas al partido se movilizaron y cortaron carreteras a modo de protesta.

A pesar de ello, la fecha establecida por el tribunal fue ratificada por la Asamblea Legislativa mediante ley promulgada el 13 de agosto[11], la cual estableció el 18 de octubre como fecha máxima e inmodificable para la votación. La MOE celebra que se haya logrado un acuerdo entre los distintos partidos y que las diferencias hayan sido dirimidas dentro del marco institucional.

La Misión observó que la pandemia del Covid-19 obligó al TSE, no sólo a ajustar el calendario electoral, sino también otros aspectos de la organización de los comicios. Al igual que otros organismos, el ente electoral registró entre su personal infectados e incluso fallecidos. El tribunal debió desarrollar una serie de medidas de precaución para tratar de minimizar el riesgo de contagio, tanto durante la preparación de la elección como el día de la votación.

El 22 de julio, el TSE aprobó el Protocolo de Bioseguridad por la Emergencia del Covid-19, el cual definió el uso obligatorio de barbijo para acudir a votar, la ampliación de la jornada de votación, el establecimiento (no obligatorio) de dos horarios de votación según el número de cédula y el incremento en el número de recintos electorales para favorecer la desconcentración de electores. La Misión destaca los esfuerzos del tribunal por intentar garantizar que los ciudadanos pudieran ejercer el derecho al voto de manera segura.

3 https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1050-presidenta-anez-juramenta-a-salvador-romero-como- vocal-designado-por-el-ejecutivo-ante-el-tse

4 https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-eligi%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse

5 Ley 1270. Disponible en: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1230NEC

6 https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/

7 Ley 1297. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1297.pdf

8 https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-plantea-reanudar-el-calendario-a-mediados-de-julio-y-celebrar-la-votacion- hasta-el-6-de-septiembre/

9 Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1304.pdf

10 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamiento_TSE_23_07_2020.pdf

11 Ley 1315. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1315.pdf

Otra de las dimensiones del proceso electoral que se vio impactada por la pandemia fue la organización de los comicios en el exterior. Las medidas de precaución sanitaria implementadas por otros países llevaron a que en algunos casos el TSE debiera gestionar permisos especiales para poder abrir los centros de votación fuera del territorio boliviano. Las semanas previas a la elección estuvieron marcadas por la incertidumbre respecto de si esos permisos serían concedidos. Finalmente, los comicios pudieron llevarse a cabo en 29 de los 30 países en que estaba previsto[12], aunque en algunos casos los votantes debieron gestionar por su cuenta permisos especiales de circulación. La Misión destaca los esfuerzos del TSE por garantizar el derecho al voto de los ciudadanos radicados en el exterior y reconoce los esfuerzos de aquellos países que autorizaron la apertura de centros de votación a pesar del difícil contexto sanitario.

La Misión constató que el financiamiento de las campañas también se vio afectado por el combate a la pandemia. Para este proceso electoral, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal, ya que por ley se resolvió que el presupuesto asignado a las organizaciones políticas sería destinado al Tribunal Supremo Electoral para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral[13]. Si bien la Misión reconoce las excepcionales circunstancias en que se tomó esta decisión y la necesidad de proteger al personal involucrado en la organización de la elección, advierte que la ausencia de financiamiento público afecta negativamente la equidad de las campañas.

Más allá de los efectos de la emergencia sanitaria, el período pre-electoral estuvo caracterizado por un clima de alarmante tensión, denuncias cruzadas entre los candidatos y ataques contra la autoridad electoral. Esta polarización también se vio reflejada en la llegada de invitados de partidos de distintos países los días previos a la votación. En este contexto de tensión, el viernes en la noche previa a la elección fue detenido un diputado argentino, miembro de una delegación de legisladores que arribó a Bolivia para dar seguimiento al proceso. Vale mencionar que, tras ser informada de lo ocurrido, la Secretaría General de la OEA realizó gestiones que garantizaron la liberación inmediata del diputado.

La tensión política que caracterizó a la campaña derivó en algunos casos en enfrentamientos directos entre militantes de distintas agrupaciones. La Misión lamenta estos episodios y condena tajantemente el recurso a la violencia.

12 Panamá fue el único país en que, debido a la crisis sanitaria, el TSE no recibió autorización para la apertura de centros.

13 Ley 1314. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf

En relación con la inscripción de candidaturas, la Misión observó que la etapa para registrar postulantes finalizó el 3 de febrero de 2020, fecha a partir de la cual el TSE inició la revisión del cumplimiento de los requisitos que la ley establece para participar de la elección. El 20 de febrero de 2020, el TSE resolvió la inhabilitación de 4 candidatos que no cumplían con el requisito de residencia permanente fijado en la Constitución[14], entre ellos el ex presidente Evo Morales, quien se había postulado al Senado.

La decisión del tribunal fue fuertemente cuestionada por el MAS, el cual interpuso un amparo constitucional buscando que se revirtiera la inhabilitación. El recurso fue derivado a la Sala Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, la cual, en sesión llevada adelante el 7 de septiembre de 2020, se pronunció a favor de rechazar el amparo, quedando vigente la inhabilitación resuelta por el Tribunal Supremo Electoral[15].

El 17 de septiembre, el escenario electoral se modificó con la renuncia de la presidenta interina Jeanine Añez a su candidatura presidencial por la alianza Juntos. Los delegados de la agrupación solicitaron de manera formal al Tribunal Supremo Electoral la disolución de su alianza. De igual modo, en la semana previa a los comicios, la alianza Libre 21 y el partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) retiraron sus candidaturas a todos los niveles de elección. Como consecuencia, de las 8 agrupaciones que se habían inscrito, únicamente 5 participaron efectivamente de la elección.

La Misión observó que, debido a que ya se había concluido con la impresión de las boletas, las renuncias supusieron un desafío para el órgano electoral. El tribunal debió encargarse de notificar a los notarios y jurados electorales, quienes ya habían sido capacitados, de que los votos que se emitieran por los candidatos de alguna de las tres alianzas debían ser registrados como “nulos” en las hojas de trabajo y en el acta electoral de escrutinio.

La Misión constató también que, mientras el tribunal se abocaba a la preparación de los nuevos comicios, las autoridades policiales avanzaron en la investigación

14 El artículo 149 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia establece que: “Para ser candidato o candidata a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar c on dieciocho años de edad cumplidos al momento de la elección, haber residido de forma permanente al menos dos años inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente”.

15 La Sala Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz llevó adelante una primera audiencia para tratar el recurso de amparo presentado por el ex presidente Morales el 1 de septiembre. Un empate entre los dos vocales de la Sala dejó en suspenso la habilitación o inhabilitación, por lo que se decidió programar una nueva audiencia y convocar a un tercer vocal, para que actuara como dirimidor. Finalmente, como se indica en el cuerpo del informe, en sesión llevada adelante el 7 de septiembre, el vocal dirimidor se pronunció a favor de rechazar el amparo, quedando vigente la inhabilitación resuelta por el Tribunal Supremo Electoral.

de las manipulaciones detectadas en el marco de la elección de 2019. En línea con los hallazgos del Análisis de Integridad Electoral Realizado por la OEA, una investigación llevada adelante por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), concluyó que el día de los comicios se adulteraron actas y se manipuló la infraestructura informática utilizada para el procesamiento de los resultados.

La FELCC reveló, además, que las acciones dolosas identificadas fueron realizadas en coordinación con actores extranjeros, y que existieron contactos entre autoridades electorales y autoridades políticas. La Misión tomó nota de los hallazgos y continúa dando seguimiento a las investigaciones en curso.

Durante la semana previa a la elección, la Misión estuvo presente en los distintos simulacros que se realizaron para poner a prueba tanto el Sistema de Cómputo Oficial (SCORP) como el Sistema de Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE). En relación con este último, la MOE observó que, durante el simulacro del 14 de octubre, a 4 días de los comicios, sólo se alcanzó a procesar un 8% de las actas, cifra muy por debajo del objetivo trazado (60%). La Misión observó que este bajo porcentaje se debió principalmente a problemas de autenticación en la aplicación móvil que los notarios debían utilizar para transmitir los resultados de las actas. A esto se sumó un alto nivel de ausentismo de los propios notarios.

Cabe señalar, además, que de las pocas actas que lograron ser transmitidas durante el simulacro, un porcentaje elevado fue remitido a observación, es decir, no fueron procesadas. La MOE/OEA constató que en el simulacro no se pusieron a prueba todos los módulos del sistema.

El día anterior a la votación, el presidente del TSE anunció en conferencia de prensa que, debido a que los resultados de las pruebas no permitían tener seguridad de la difusión completa de los datos, el pleno del tribunal había resuelto por unanimidad suspender el DIREPRE y entregar únicamente resultados oficiales. La Misión de Observación Electoral de la OEA, la Misión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y la Misión de Expertos del Centro Carter, emitieron un comunicado conjunto señalando que entendían la determinación adoptada como una medida que buscaba evitar poner en riesgo la difusión correcta de los resultados. La Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal Boliviana publicaron, asimismo, un comunicado conjunto reiterando su apoyo a la autoridad electoral y exhortando a la ciudadanía a esperar con calma los resultados del cómputo oficial.

Entre las principales fuerzas en contienda, Comunidad Ciudadana manifestó que lamentaba la suspensión del DIREPRE pero que comprendía la decisión del tribunal. Por el contrario, la alianza Creemos emitió un comunicado criticando la determinación del TSE, mientras que el bloque de senadoras y senadoras del MAS se expresó en el mismo sentido, señalando que la cancelación del DIREPRE generaba incertidumbre en la contienda.

Si bien la Misión comprende las razones que llevaron al tribunal a decidir la suspensión, reafirma el criterio expresado en anteriores elecciones respecto a la importancia de contar con un sistema de resultados preliminares. Se advierte que, prácticamente la totalidad de los países de la región cuentan hoy con este tipo de herramientas, lo que les permite brindar información rápida y confiables a la ciudadanía, y disminuir las tensiones post electorales.

2.2 Jornada Electoral

Durante la jornada electoral, los observadores de la OEA estuvieron en los centros de votación desde su apertura hasta el escrutinio de los votos y la transmisión de los resultados. En Bolivia, tuvieron presencia en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, y estuvieron, además, en Argentina, España y Estados Unidos, donde dieron seguimiento al voto de los bolivianos y las bolivianas residentes en el extranjero.

La Misión destaca que la jornada se desarrolló con normalidad y únicamente se registraron casos aislados de retrasos en la apertura de mesas y de descoordinación logística debido a la ausencia de los jurados electorales. Prácticamente la totalidad de las mesas contaron con los materiales necesarios, como el padrón, las papeletas, las urnas, la tinta para la huella digital y las actas oficiales.

Asimismo, en aproximadamente una tercera parte de los recintos electorales se observaron largas filas de electores que esperaron pacientemente para ejercer su derecho al voto. Esto a pesar de que el Tribunal Supremo Electoral emitió en días previos a la jornada electoral la recomendación de segmentar el horario de votación. El retraso para emitir el sufragio se atribuyó principalmente a la implementación de las medidas sanitarias para el ingreso a los recintos, lo que ocasionó que las filas se extendieran, en algunos casos, por varias cuadras.

Las mesas de sufragio estuvieron integradas de manera paritaria entre hombres y mujeres, y poco más de la tercera parte estuvo presidida por una mujer. Asimismo, se contó con la presencia de delegados de las diferentes organizaciones políticas, entre las que

destacan Comunidad Ciudadana (CC) y el Movimiento Al Socialismo (MAS), quienes tuvieron representantes en la mayoría de las mesas. El resto de las fuerzas políticas tuvo una representación mucho menor.

Respecto a los notarios en los diferentes recintos, la Misión observó un desempeño entre bueno y regular, y tuvo conocimiento de reportes que mostraban que los notarios impidieron sacar fotografías e impidieron realizar el trabajo de los observadores nacionales, así como de los encuestadores.

Es de destacar el gran esfuerzo de los funcionarios electorales y la ciudadanía para cumplir con los protocolos de bioseguridad diseñados para evitar la propagación del Covid-19. La Misión observó el uso de equipo de protección personal como mascarillas y lentes, aunque a las afueras de algunos recintos se registraron aglomeraciones y concentraciones que hicieron imposible respetar la distancia social. Asimismo, se tuvo conocimiento de problemas en la entrega de materiales de bioseguridad y su uso disparejo en algunos recintos.

Si bien el Tribunal Supremo Electoral había anunciado que se permitiría votar a aquellas personas que estuvieran en la fila a la hora del cierre de las mesas, la Misión observó que, en la mayoría de las mesas, se inició el escrutinio después de las 18:00 horas. Dicho proceso demoró más de lo previsto debido, en algunos casos, a la apertura tardía de la mesa y, en otros, a la necesidad de repetir los conteos, lo que ocasionó que pasadas las 21:30 horas los jurados electorales continuaran llenando las actas.

La cancelación el día previo del sistema de Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE) provocó que no hubiera información oficial suficiente la noche de la elección. Esta situación abrió un espacio de incertidumbre y especulación. Si bien, tal como había sido anunciado por el TSE, el cómputo inició a las 18:00 horas, su procesamiento es por naturaleza lento, y por lo tanto no ofreció una tendencia clara sobre los resultados. En ese contexto, la ciudadanía debió informarse a partir de conteos rápidos y encuestas a boca de urna difundidas en los medios de comunicación a la medianoche. En esta oportunidad la Misión contó con dos conteos rápidos que fueron coincidentes con los divulgados a través de los medios de comunicación.

A pesar de las circunstancias extraordinarias en las que se llevó a cabo este proceso electoral y de los enormes desafíos logísticos derivados de la pandemia del Covid-19, la Misión desea destacar el comportamiento cívico y responsable de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas que participaron desde diferentes roles en la elección. Especial reconocimiento a quienes acudieron masivamente a las urnas en un ánimo cívico y pacífico, y a los funcionarios de mesa y miembros de las fuerzas de seguridad, quienes cumplieron su deber con responsabilidad y patriotismo. El éxito de la jornada electoral se debe en gran medida a su labor seria y comprometida.

Asimismo, la MOE/OEA hace un reconocimiento a la presidenta, candidatos y partidos políticos por su comportamiento prudente y los llamados a mantener la calma antes, durante y después de la jornada electoral, lo que dio cuenta del compromiso con la integridad de este proceso electoral.

Finalmente, la Misión desea destacar el trabajo de las organizaciones nacionales que observaron la elección y, con ello, dotaron de certeza y transparencia a un proceso electoral crucial para la vida política del país. En ese sentido, la MOE/OEA hace votos para que en el futuro este tipo de mecanismos se fortalezcan, pues su trabajo beneficia a la democracia de Bolivia.

2.3 Etapa Post Electoral

En los días posteriores a la votación, la Misión se mantuvo en terreno y dio seguimiento a la evolución del cómputo oficial. Tal como indica la normativa, este proceso se realizó de manera descentralizada, por lo que los responsables de computar las actas en cada uno de los nueve departamentos fueron los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs).

Durante la etapa post electoral, los medios de comunicación, los partidos y la ciudadanía pudieron verificar en tiempo real el avance del cómputo por medio de una página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin. La MOE constató que, a través de esta plataforma, los interesados podían consultar los resultados por departamento, municipio, localidad, recinto y mesa de votación. Además, tenían la posibilidad de acceder a las imágenes de las actas.

Tal como se indicó, la publicación de los resultados del cómputo comenzó la misma noche de la elección. Dada la naturaleza propia de este tipo de procesos, el avance en el procesamiento de las actas fue lento. A las 12:00 a.m., 5 horas después de finalizada la votación, se habían computado únicamente los resultados del 4,8% de las mesas.

El día lunes, el proceso continuó tal como estaba previsto. La Misión observó que cada uno de los tribunales definió los tiempos de descanso de quienes participaban en el cómputo. Con el fin de acortar los plazos, algunos TED resolvieron trabajar de manera ininterrumpida. La Misión

constató, sin embargo, retrasos en el procesamiento de los resultados correspondientes a las mesas ubicadas en el exterior. Las demoras se debieron principalmente a fallas de la aplicación que el TSE había desarrollado para el envío de las imágenes de las actas del extranjero, lo que obligó a implementar un protocolo diferente para esos casos.

El martes 20, la Misión fue informada de que la página de publicación de resultados se vio afectada por un alto volumen de peticiones. Si bien, la publicación no se vio interrumpida sí se redujo la capacidad del sistema de responder a las consultas de la ciudadanía. Los técnicos de la dirección de tecnología del tribunal evaluaron la situación y determinaron que el módulo de publicación estaba trabajando sobre el 100 % de su capacidad. Asimismo, identificaron un IP en el extranjero que estaba realizando un número anormalmente alto de consultas, provocando la sobrecarga detectada.

El Tribunal Electoral convocó a los partidos, la prensa y las misiones de observación electoral nacionales e internacionales para informar de lo ocurrido y explicar que se había tomado la determinación de

bloquear el IP sospechoso. La MOE/OEA observó que esta medida mejoró significativamente los tiempos de respuesta de la página web.

La Misión observó, por otra parte, que algunos tribunales departamentales habían computado actas en las que figuraban votos válidos para las alianzas Libre 21, Juntos y ADN, a pesar de que estas fuerzas se habían retirado de la contienda y de que el TSE había indicado que estos votos debían ser registrado como nulos[16]. Tras detectar la equivocación, los tribunales emitieron una resolución determinando la anulación de los votos asignados a estas tres organizaciones. A continuación, procedieron a retirar las actas con errores del módulo de publicación, a fin de realizar las enmiendas necesarias y volverlas a procesar. La Misión observó que esta operación de ajuste continuó durante todo el escrutinio.

En este contexto, la MOE/OEA tomó nota de que, cuando se retiraron las actas para realizar las correcciones, el porcentaje de avance de escrutinio- tal como figuraba en la página web del órgano electoral- retrocedió. Ello generó confusión y preocupación entre parte de la ciudadanía y los actores políticos, especialmente entre quienes desconocían el procedimiento que estaba realizando el tribunal. El 21 de octubre, el TSE difundió un comunicado a través del cual explicó la situación y reiteró el procedimiento para el tratamiento de estos casos.[17]

Durante la etapa poselectoral, la Misión recibió denuncias respecto de la existencia de mesas en las que un solo partido habría obtenido por encima del 90% de los votos, llegando en algunos casos al 100%. Este fenómeno no es nuevo en Bolivia y debe ser analizado de cara a futuros procesos electorales. Teniendo en cuenta la desconfianza generada por las suspendidas elecciones de 2019 y los desafíos enfrentados en el proceso de 2020, es importante que se instale en el TSE una cultura de auditoría de riesgo previa a la elección, así como una auditoría independiente sobre los resultados. Estos mecanismos contribuirán a dar certeza a futuros procesos electorales.

Finalmente, el 23 de octubre, el TSE finalizó el procesamiento de las actas y realizó la proclamación de los resultados. El candidato Luis Arce, del MAS-ISP fue consagrado oficialmente como el nuevo presidente electo de Bolivia con el 55,1% de los votos.

Tabla 1.
Resultados de la elección presidencial

Candidato presidencial	Partido/Alianza	Votos obtenidos
Luis Arce	MAS-ISP	55,11 %
Carlos Mesa	Comunidad Cludadana	28,83 %
Luis Fernando Camacho	Creemos	14 %
Chi Hyung Chan	Frente para la Victoria	1,55 %
Feliciano Mamani	PAN Bol	0,52 %

Fuente: elaboración propia sobre los datos del cómputo divulgado por el TSE.

3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión destaca que, si bien todavía persisten oportunidades de mejora, se ha observado un progreso significativo en la calidad y transparencia de los comicios. Se resalta que, en un plazo acotado y pese a las complejidades propias de contexto, el TSE ha avanzado de manera sustantiva en la implementación de las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA en 2019.

Con el objeto de continuar contribuyendo al fortalecimiento del sistema electoral de Bolivia, a continuación se presentan una serie de observaciones y recomendaciones que podrían considerarse para futuros procesos electorales.

16 De acuerdo con las resoluciones TSE-RSP-JUR 056/2020, TSE-RSP-JUR 074/2020 y TSE-RSP-JUR 075/2020.

17 https://www.oep.org.bo/comunicados/

3.1 Organización electoral

Institucionalidad electoral

Tal como lo recomendó la Misión de 2019, la nueva integración del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), tanto en lo que refiere a las autoridades del TSE como de los TED, refleja la pluralidad política y social del país. Una vez integrado el pleno del tribunal, el primer reto que tuvo que afrontar fue la reconstrucción de la institucionalidad del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Para ello contó con el apoyo de la comunidad internacional, que brindó cooperación técnica en distintas áreas, como son: cadena de custodia, tecnología, comunicación social, fortalecimiento de los tribunales departamentales y capacitación, entre otras.

Para implementar las distintas fases del proceso electoral, el TSE formó comisiones de trabajo temáticas integradas por tres vocales, siendo uno el presidente y responsable de los trabajos. Esta modalidad ayudó a la corresponsabilidad de las tareas y a mejorar la comunicación interna, así como al control y conocimiento del desarrollo de las responsabilidades, lo que dio apertura y transparencia al trabajo, tanto al interior como hacia el exterior. Vale mencionar que el OEP aún debe seguir con la contratación y profesionalización de personal para consolidar su institucionalidad.

A fin de continuar con el proceso de fortalecimiento del órgano, la Misión recomienda:

- Continuar con la selección del personal que ocupará cargos vacantes con base en sus capacidades técnicas y teniendo en cuenta experiencia y área de especialización.

Padrón electoral

Con el fin de dar cumplimiento al mandato establecido en la Ley del Régimen Excepcional y Transitorio, para estas elecciones el TSE realizó una serie de modificaciones al Reglamento de Actualización del Padrón Electoral Biométrico, para implementar medidas orientadas al saneamiento del padrón electoral y a la elaboración de las listas de habilitados e inhabilitados para votar.[18] Entre las modificaciones se destacan la definición y diferenciación de las categorías de "inhabilitados" y "no habilitados"[19], la instrucción de que los "no habilitados" no formen parte del padrón electoral[20], y la posibilidad de informar sobre la defunción de un ciudadano a través de una declaración jurada, con el fin de depurar los registros.[21]

Sumado a esto, a través de la interpretación del artículo 33 del citado reglamento, la Sala Plena del TSE adoptó el criterio bajo el cual procede la inhabilitación a nivel nacional de los ciudadanos que no participaron en el Referendo Constitucional Aprobatorio de 2016, ni en las elecciones de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional de 2017. Para el caso del exterior, se decidió la inhabilitación de aquellos que no participaron en las elecciones generales de 2014 y en el Referendo Constitucional Aprobatorio de 2016.[22] La MOE/OEA observó que este criterio produjo la inhabilitación de 136.532 ciudadanos a nivel nacional y 50.634 ciudadanos en el exterior.[23] Asimismo, el TSE realizó procesos de verificación de datos del padrón mediante un ejercicio de contrastación de las bases de datos del registro electoral (SERECI) y del registro civil (SEGIP), el cual permitió la revisión de 412.238 casos y contribuyó con la depuración de 456.283 registros para esta elección.[24]

La MOE destaca los esfuerzos del TSE por incluir a las organizaciones políticas, academia y miembros de la sociedad civil en el proceso de socialización de las acciones de saneamiento y conformación del padrón electoral, a través de la realización de mesas multipartidarias y laboratorios técnicos. Sumado a esto, la Misión saluda las decisiones de la Sala Plena del TSE orientadas a facilitar la rehabilitación de ciudadanos a través de un proceso digital que podía realizarse hasta 40 días antes de la fecha de elección. La MOE saluda también la apertura del padrón para el registro de jóvenes que alcanzaron la edad para votar, luego de la interrupción del calendario electoral por los efectos de la pandemia.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

- Continuar con las medidas y acciones para el saneamiento del padrón electoral.

Cadena de custodia y seguridad de materiales electorales

Tal como reveló el Análisis de Integridad Electoral realizado en 2019, una de las debilidades del proceso electoral pasado había sido la fragilidad extrema de la cadena de custodia. La falta de acompañamiento de las fuerzas de seguridad durante el traslado de los materiales junto con la ausencia de protocolos y el monitoreo del repliegue habían minado la seguridad del proceso.

La Misión observó que esta problemática fue abordada por el nuevo tribunal con el apoyo de un equipo de cooperación técnica de la OEA, que trabajó junto a

18 Ley No. 1266 del 24 de noviembre de 2019

19 Artículo 4 (Definiciones). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

20 Artículo 34. Punto 2. (Causales de No Habilitación). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

21 Artículo 29. Parágrafo V. (Conformación del Padrón Electoral). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

22 Acta de Sala Plena TSE-RSP-ADM Nro 20/2020

23 Estadísticas generales del Padrón Electoral de Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional.

24 Ídem.

los funcionarios del tribunal para la mejora de estos procesos. De cara a esta elección, el TSE estableció 31 protocolos e instructivos para el proceso de custodia y seguridad de materiales durante las etapas de producción, almacenamiento y distribución. La Misión destaca, además, que la implementación de los protocolos el día de la elección fue, en líneas generales, correcta, aun cuando en algunos casos los funcionarios departamentales debieron recurrir a sus supervisores para despejar dudas sobre los procedimientos.

La MOE/OEA constató, adicionalmente, que se habilitó un Centro de Logística Nacional (COL) y nueve Centros de Logística Departamental (CDL), los cuales contaron con espacios adecuados para las tareas logísticas, así como con circuitos cerrados de cámaras de seguridad y custodia policial. Se observó, por otra parte, que se incluyeron nuevas medidas de seguridad tanto en la impresión de las actas electorales como de otros materiales sensibles[25]. Además, se firmó un convenio con las fuerzas policiales para contar con su custodia durante el traslado de los materiales.

La Misión constató, asimismo, que se utilizó un nuevo sistema de monitoreo para la distribución de material electoral con información en tiempo real. Sin embargo, este mecanismo se puso en marcha recién el día antes de la elección, cuando ya había iniciado la distribución del material en los departamentos. Esto generó que su utilidad fuera parcial, al quedar fuera una parte del proceso de distribución. La MOE constató que el retraso fue causado, en parte, por la interrupción de las actividades del calendario electoral decretada en razón de la pandemia. A esto se sumó que los plazos establecidos para las contrataciones en algunos casos, no eran compatibles con los tiempos del cronograma electoral.[26]

Por tanto, la Misión recomienda:

- Reforzar la capacitación de los funcionarios electorales para garantizar el pleno conocimiento de los protocolos de distribución y custodia de los materiales.

- Asegurar que los plazos establecidos en reglamentos internos para procedimientos administrativos, tales como la contratación directa de bienes y servicios, se ajusten a los tiempos propios del proceso electoral.

25 Certificados de sufragio, lista índice de habilitados, certificado de impedimento de sufragio y hojas de trabajo. Las papeletas de votación mantuvieron las medidas de seguridad definidas en el Reglamento de Material Electoral aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM N°0229/2019 de 24 de mayo de 2019.

26 Información recibida de parte del Sr. José Antonio Orellana, Encargado de Logística Electoral de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 14 de octubre de 2020, en cuanto al procedimiento establecido en el artículo 20 del Reglamento de Contrataciones Directas para las Elecciones Generales 2020, Resolución TSE-RSP-ADM No. 86/2020, del 17 de febrero de 2020.

Capacitación

La MOE constató que el programa de capacitación contó con la participación de 247 facilitadoras/es y 389 capacitadoras/es, quienes tuvieron a su cargo la capacitación de 6.910 notarios (84.3%)[27] y 165.467 jurados/as electorales (80.7%)[28]. A pesar de la pandemia, se superó el porcentaje del proceso electoral pasado.[29] Los programas de capacitación incluyeron además a guías electorales,[30] jueces electorales[31], miembros de la policía y fuerzas armadas[32], delegados/as de las organizaciones políticas[33] y miembros de los TED.

La MOE observó que hubo dos modalidades de capacitación: reuniones presenciales con grupos reducidos y capacitación virtual. Esta última contó con la implementación de la nueva aplicación móvil "Yo soy jurado" y el uso de medios como la televisión y radio. Sin embargo, el uso de estas plataformas no garantiza la efectividad en la transmisión de conocimientos por sí misma. La MOE también notó que para ser miembro de mesa no se exige como requisito contar con un certificado de capacitación. Finalmente, la MOE destaca que se contó con materiales y realizaron actividades en tres idiomas: guaraní, quechua y español, lo que representó una buena medida de difusión.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Realizar las jornadas de capacitación por etapas y con la antelación necesaria para monitorear su alcance. La Misión considera que asistir a las capacitaciones debe ser un requisito para integrar la mesa.

- Considerar acciones para evaluar la efectividad de las capacitaciones no presenciales, con el fin de que garanticen un mínimo de conocimientos sobre las responsabilidades y tareas de la función. Se sugiere, además, considerar la posibilidad de ofrecer incentivos a los jurados que participen en las capacitaciones.

27 Información recibida de parte del Sr. Víctor Villalta, Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en reunión de fecha 14 de octubre de 2020.

28 Información reflejada en la página web de monitoreo de actividades del notario.

29 En 2019, el TSE capacitó a 117.932 (59,4%) jurados/as electorales.

30 SIFDE desarrolló una cartilla de capacitación de Guías Electorales, quienes debieron aprobar un módulo virtual de capacitación para aprobar su contratación. Los postulantes con mejores calificaciones fueron escogidos por los TED.

31 SIFDE desarrolló dos modalidades de capacitación, un programa virtual a través de la plataforma de Escuela de Jueces del sistema de justicia nacional, y una presentación con diapositivas en las que explican cómo tratar las faltas electorales.

32 SIFDE desarrolló un modelo de capacitación basado en una cartilla, la cual explica las funciones de las fuerzas de seguridad en la cadena de custodia del proceso electoral. Esta formación se realizó de manera presencial y fue coordinada por los TED.

33 SIFDE organizó varias mesas de diálogo multipartidaria donde se informó a las organizaciones políticas sobre el funcionamiento de los sistemas de cómputo, DIREPRE, padrón y cadena de custodia. Con apoyo del PNUD, se realizó e imprimió alrededor de dos mil cartillas que fueron distribuidas a las organizaciones políticas. Adicionalmente, se habilitó un módulo de capacitación virtual.

Desconcentración de recintos

La reubicación o cambio de recintos electorales es una medida extraordinaria en la gestión del proceso, ya sea por razones de accesibilidad, climáticas, de seguridad u otras. En esta ocasión, como parte de las medidas de bioseguridad para el proceso electoral, el TSE llevó a cabo un proceso de desconcentración de recintos para evitar aglomeraciones, considerando modificar aquellos que contaban con diez o más mesas de sufragio en lugares que no tenían condiciones para mantener el distanciamiento social. En este escenario, se determinó el traslado de 2.304 mesas a 279 recintos, de los cuales 233 fueron nuevos y 46 fueron recintos existentes.[34]

La MOE observó que la información sobre los cambios de recintos fue actualizada en el sistema "Yo participo" a cuatro días de la elección a nivel nacional. Sin embargo, la información de ocho recintos desconcentrados en Argentina, no fue actualizada en ese mismo sistema, por lo que electores se informaron del cambio en el recinto original durante el día de la elección, lo que ocasionó confusión.

La Misión recomienda:

- Realizar la difusión de cambios de recinto con el tiempo suficiente y por los medios adecuados para que el elector conozca su lugar de votación con antelación. Esto brindará mayor certeza al ejercicio del voto.

3.2 Voto en el exterior

En el marco de este proceso electoral, la MOE/OEA observó que la organización del voto en el exterior se vio impactada por las medidas sanitarias adoptadas por otros países para controlar sus propios brotes de Covid-19. Esta situación generó un estado de incertidumbre respecto de si sería posible celebrar los comicios en todas las circunscripciones que contaban con votantes registrados. Finalmente, el tribunal obtuvo los permisos necesarios para habilitar recintos de votación en 29 de los 30 países en que se tenía previsto hacerlo. De acuerdo con la información recibida, no fue posible contar con puntos de votación en Panamá, ni en las ciudades de Antofagasta, Arica, Calama, Copiapó e Iquique, en Chile[35].

En relación con el padrón, en estas elecciones se contó con 301.631 electores registrados en el exterior. Esta cifra es menor a la de las anuladas elecciones de 2019 (341.001), a pesar de que incluye las adiciones de quienes emigraron en fechas recientes y de que, tal como establece la legislación[36], el TSE mantuvo el empadronamiento permanente en el exterior en los cinco países con más residentes bolivianos (Argentina, Brasil, Chile, España y Estados Unidos).

La disminución en el número de votantes obedece a los procesos de saneamiento del padrón impulsados por el tribunal, de los cuales resultaron personas depuradas (fallecidos) e inhabilitadas[37]. La Misión fue informada de que la lista de ciudadanos inhabilitados en el extranjero fue publicada el 2 de septiembre en la Web del Órgano Electoral Plurinominal (OEP) y de que se coordinó su difusión con representantes de la comunidad boliviana en el exterior. El TSE habilitó, asimismo, un canal para que los ciudadanos afectados pudieran solicitar su reincorporación al padrón hasta el 8 de septiembre[38]. A pesar de lo anterior, el día de la elección, la Misión observó un gran número de electores que se acercaron a los recintos de votación sin tener conocimiento de que habían sido inhabilitados.

La MOE constató, por otra parte, que la aplicación "Yo participo", a través de la cual los electores podían buscar en dónde les correspondía votar, presentaba en algunos casos información desactualizada. Funcionarios del tribunal explicaron a la Misión que las autoridades de algunos países habían solicitado, a último momento, ampliar el número de recintos electorales para desconcentrar a los votantes y que esos cambios no habían llegado a ser cargados en la aplicación.

En relación con la logística de la elección, la Misión destaca que, para este proceso electoral, la Dirección Nacional de Procesos Electorales generó un protocolo de cadena de custodia que, reguló paso a paso la remisión de maletas hacia el exterior, así como los procedimientos a seguir en caso de que se rompiera[39].

Asimismo, para estos comicios, el tribunal desarrolló una aplicación que permitía el envío de imágenes de las actas del exterior para su procesamiento en el sistema de cómputo oficial y que incluía el uso de firmas digitales, para garantizar la integridad y veracidad de la información transmitida. Si bien, tal como indicó en 2019, la Misión considera que la mejor alternativa sería realizar el cómputo con las actas físicas, estas nuevas medidas de seguridad tecnológica constituyen un avance respecto a lo observado en el

34 Información recibida por parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales del TSE

35 Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado_TSE_14_10_2020.jpg.

Cabe señalar que en 2019 se habilitaron recintos en 33 países, todos aquellos en los que Bolivia contaba con representaciones diplomáticas. Para este proceso electoral, Bolivia ya no cuenta con s representaciones en Irán, Nicaragua y Venezuela.

36 Ley del Régimen Electoral. Artículo 203.

37 El reglamento de actualización del padrón establece, en su artículo 33, las causales por las que un elector debe ser inhabilitado.

38 De acuerdo con la información provista por el tribunal, de los 50.637 electores del exterior inhabilitados sólo se recibieron 245 solicitudes de reincorporación procedentes.

39 Cadena de Custodia del Material Electoral para el Voto en el Exterior. Elecciones 2020. Protocolo emitido por la Unidad de Voto en el Exterior de la Dirección de Procesos Electorales.

proceso electoral pasado. Se advierte, sin embargo, que en algunos centros la aplicación no funcionó correctamente, por lo que, tal como indicaba el protocolo de contingencia, los notarios debieron enviar las imágenes de las actas vía correo electrónico. Este procedimiento se detalla en la sección de tecnología electoral.

Con el objeto continuar mejorando los procesos y procedimientos relativos al voto en el exterior, la Misión recomienda:

-Reforzar la difusión del padrón de personas inhabilitadas, y los plazos y mecanismos de solicitud de rehabilitación, para garantizar que son de pleno conocimiento de la ciudadanía boliviana residente en el exterior.

-Habilitar un portal exclusivo para el voto de los bolivianos en el exterior, que permita brindar información específica, oportuna y actualizada sobre el proceso electoral.

-Diseñar un mecanismo que garantice que las actas originales del voto en el exterior lleguen oportunamente a Bolivia para ser incorporadas en el cómputo definitivo.

3.3 Tecnología Electoral

De cara a este proceso electoral, el TSE planificó la implementación de dos sistemas para dar a conocer los resultados: por un lado, el Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE), mediante el cual se brindaría a la ciudadanía datos preliminares no vinculantes la misma noche de la elección; y, por otro, el Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). La Misión observó que ambos sistemas debieron ser desarrollados en un tiempo reducido. La MOE fue informada, además, de que el tribunal debió reconstruir parte de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de los sistemas, la cual había sido dañada durante las protestas posteriores a las fallidas elecciones del 2019.

Este informe aborda sólo algunos de los temas relacionados con el uso de tecnología electoral durante el proceso. Vale mencionar que esta área del TSE requiere de un trabajo profundo de profesionalización y modernización, que debe ser abordado de cara a próximos procesos electorales.

Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE)

La Misión estuvo presente en el simulacro del 14 de octubre, realizado a tan sólo 4 días de los comicios, y observó que apenas se logró procesar, desde un número reducido de recintos, el 8% de las actas, porcentaje muy por debajo del objetivo del 60%. Funcionarios del tribunal manifestaron que esto se debió, en parte, a que los notarios tuvieron dificultad para autenticarse en la aplicación móvil que debían utilizar para enviar las imágenes de las actas.

Posteriormente, la Misión fue informada de que la aplicación de transmisión no había sido diseñada para su uso en teléfonos inteligentes (*smartphones*), cuya versión de Android fuera anterior a la 6.0. Dado que los notarios debían utilizar sus teléfonos particulares, quienes contaban con versiones de sistema operativo más antiguas, no lograron transmitir los resultados. A estos problemas técnicos se sumó que hubo un alto ausentismo de notarios durante las pruebas.

La MOE/OEA constató, que un porcentaje elevado de actas que se transmitieron fueron observadas, es decir, marcadas como inconsistentes o con irregularidades y, por lo tanto, excluidas del flujo de procesamiento de resultados. Esto se debió, en parte, a que se les dio a los digitadores que cargaban los resultados -personal no necesariamente calificado o con experiencia electoral- la potestad de observar actas. Sumado a lo anterior, no se puso a prueba el módulo de publicación de resultados en la web, ni se realizaron pruebas de estrés con la totalidad del sistema en funcionamiento.

Según fue informada la MOE/OEA, con posterioridad al simulacro -el 16 del octubre- se realizó una evaluación de seguridad del DIREPRE, para corroborar e identificar las fallas presentadas, y se llevó a cabo una prueba de estrés. La Misión no fue convocada para estar presente durante estos ejercicios.

Debido a que no era posible garantizar el buen funcionamiento del sistema, la noche anterior a la elección, el TSE decidió suspender la implementación del DIREPRE. En reunión posterior a los comicios, la vicepresidenta del tribunal manifestó su intención de realizar a futuro un análisis a profundidad sobre las fallas detectadas.

En función de los problemas observados, la MOE comprende la determinación del tribunal. Sin embargo, se reitera lo señalado por las Misiones de 2014, 2015 y 2019, respecto de la importancia de contar con sistema de transmisión de resultados preliminares rápido y confiable, que permita a la ciudadanía tener información la noche de la elección. En vistas a este objetivo, se recomienda:

-Disponer un plazo razonable para el diseño y desarrollo del sistema.

-Desarrollar y ejecutar un plan de simulacros con la anticipación adecuada, que permitan a la autoridad electoral identificar y corregir errores.

-Poner a prueba el 100% de las funcionalidades de todos los sistemas y de la infraestructura tecnológica empleada.

-Realizar pruebas de estrés al sistema replicando condiciones similares a las de la jornada electoral, de tal modo que sea posible observar el desempeño y anticipar potenciales fallas e incidentes.

-Implementar una prueba de penetración sobre la totalidad de los sistemas e infraestructura tecnológica.

-Implementar un sistema de documentación integral que permita llevar una bitácora de eventos e incidentes.

-Proveer de equipos celulares a los operarios encargados de la transmisión de los resultados desde los recintos y asegurarse de que cuenten con las características necesarias para ejecutar la aplicación de transmisión.

-Depositar en supervisores calificados la responsabilidad de determinar qué actas deben ser observadas.

-Contar, el día de las elecciones, con una mesa de ayuda para colaborar en la resolución de problemas.

-Cifrar el canal de transmisión de las imágenes de las actas.

-Promover la participación de los delegados técnicos de partidos políticos en las actividades para el montaje y las pruebas del cómputo preliminar y oficial de resultados.

Sistema de cómputo oficial (SCORC)

Para la consolidación y divulgación de resultados oficiales, el órgano electoral contó con una plataforma tecnológica denominada Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). A través de la misma, los Tribunales Electorales Departamentales (TED) realizaban la revisión y aprobación de cada una de las actas físicas de las mesas de votación en su Departamento. Posteriormente, los resultados procesados eran enviados por medio de una red de datos privada a los servidores del centro de datos principal del órgano electoral, para su consolidación a nivel nacional. Una vez validados, los resultados eran difundidos a través de una página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin.

La noche de la elección la MOE observó que a las 12:00 a.m. solo se había computado un 4,8 % de las actas. Vale destacar que el proceso, aunque lento, transcurrió de forma ininterrumpida. Cada TED determinaba su horario de operaciones y descansos, alimentando cada uno a su ritmo el sistema de totalización a nivel nacional.

La mañana del martes 20, la Misión fue informada de que la página de publicación de resultados se vio afectada por un alto volumen de peticiones reduciendo la capacidad del sistema de responder a las consultas de la ciudadanía. Vale destacar que no se interrumpió la divulgación. Los técnicos de la dirección de tecnología del tribunal evaluaron la situación y determinaron que el módulo de publicación estaba trabajando sobre el 100 % de su capacidad. Asimismo, identificaron un IP en el extranjero que estaba realizando un número anormalmente alto de consultas, provocando la sobrecarga detectada.

El tribunal electoral convocó a los partidos, la prensa y las misiones de observación electoral nacionales e internacionales para informar de lo ocurrido. La MOE/OEA observó que las medidas tomadas mejoraron significativamente los tiempos de respuesta y constató, asimismo, que no existen protocolos para el registro y mitigación de este tipo de incidentes.

La Misión recomienda

-Establecer horarios homogéneos de trabajo para realizar el cómputo oficial que permitan prever la organización y preparación del personal para el mejor desarrollo del trabajo.

-Definir con anticipación protocolos de actuación formales para casos de contingencia como el sucedido el 20 de octubre.

Transmisión de las actas del voto en el exterior

Para transmitir los resultados de las votaciones en el exterior al SCORC, el TSE utilizó una aplicación denominada EXACT. A través de ésta, los notarios debían tomar dos fotografías[40] del acta de escrutinio y conteo, más una adicional a la hoja de trabajo y enviarlas. Para asegurar la integridad, veracidad y confidencialidad de la información, el aplicativo incorporaba en las imágenes una firma digital.

La Misión observó que esta aplicación no se puso a prueba durante lo simulacros previos, a pesar de que ello estaba previsto en el instructivo de preparación para el simulacro emitido por el órgano electoral. La razón por la

40 Para poder utilizar la de mejor resolución.

que no se realizaron las pruebas fue porque la aplicación continuaba en un proceso de ajuste y configuración de usuarios.

En algunos países, un número significativo de notarios no pudo hacer uso de la aplicación y el TSE debió habilitar un protocolo alternativo para garantizar que los datos llegaran y pudieran ser computados. Esta solución consistió en el envío de las imágenes a través de un correo electrónico y su verificación por medio de un notario, quien daba fe pública del contenido. Posteriormente, pasaban a la etapa de juzgamiento.

Teniendo en cuenta las dificultades que ocasionó la implementación de esta herramienta, la Misión recomienda que:

- Se defina un plazo razonable para el diseño y desarrollo de estas herramientas que incluya la realización de pruebas suficientes para garantizar el funcionamiento óptimo de la aplicación.

- En caso de no ser posible incorporar las actas originales al cómputo, se realicen las pruebas necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de cualquier sistema tecnológico a ser utilizado.

3.4 Participación política de las mujeres

Aplicación de las normas de paridad y alternancia

Bolivia posee un marco legal robusto en materia de participación política de las mujeres, que exige el cumplimiento de la paridad y la alternancia en la confección de las listas[41]. La MOE constató que, en comparación con el proceso electoral pasado, el área de género del tribunal ha adoptado un rol más activo en dos ámbitos: la divulgación de los requisitos[42] para la confección de listas, lo que ha contribuido a la unificación en la interpretación de las reglas; y el monitoreo del cumplimiento de dichos requisitos en cada una de las etapas en que, por distintas causales, los partidos podían sustituir candidaturas.

Cabe señalar, sin embargo, que -tal como fue definido en el calendario electoral- el período de modificación de listas cerró apenas tres días antes de las elecciones, y que el TSE publicó las nóminas finales de candidaturas habilitadas el día anterior a los comicios[43]. Este plazo ajustado postergó hasta el último momento la verificación definitiva de los criterios de paridad y alternancia, así como la sanción de los partidos en infracción.

En comunicado emitido el mismo día de la elección, el TSE dio a conocer que todas las fuerzas cumplieron con los criterios de paridad y alternancia, con la excepción de una organización a la que se le inhabilitaron cuatro listas por incumplimiento[44]. De acuerdo con la información recibida, el porcentaje de candidatas mujeres habilitadas para conformar el órgano legislativo y las representaciones ante organismos supra estatales fue del 52%, cifra que asciende al 54% si se observa únicamente las candidaturas titulares.

La Misión celebra el nivel de participación que las mujeres han alcanzado en las listas, y reconoce el esfuerzo de las autoridades por lograr un cumplimiento efectivo del mandato paritario. Se advierte, sin embargo, sobre la inconveniencia de postergar hasta el día anterior a las elecciones la verificación definitiva de las listas, especialmente cuando la sanción por incumplimiento implica la inhabilitación de candidaturas.

De acuerdo con los datos difundidos por el observatorio de paridad democrática del OEP, en las elecciones generales del 2020 resultaron electas 62 diputadas y 20 senadoras, lo que equivale a un 48% y a un 56% de cada cámara. La comparación de los resultados electorales a través del tiempo permite constatar que, desde la aprobación de normativa asociada a la paridad y la alternancia, las mujeres han ido ganando un espacio sustantivo en los órganos legislativos. A partir del año 2009 su representación tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado ha aumentado considerablemente. Es importante destacar que por primera vez el Senado está integrado por más mujeres que hombres.

41 Ley de Régimen Electoral, artículos 2 y 11. Ley de Organizaciones Políticas, artículo 28.

42 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Reporte_Paridad_Listas_EG_08-07-2020.pdf y https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Boletin_ListasParidad_EG_12_10_2020.pdf

43 De acuerdo con el calendario electoral original, las organizaciones políticas tenían hasta el 3 de febrero para la presentación de las candidaturas, y el Tribunal debía, hasta el 9 de febrero, verificar el cumplimiento de los requisitos de los candidatos y controlar la paridad y la alternancia en las listas. Tras notificar a los partidos, éstos tenían hasta el 12 de febrero para presentar enmiendas. El TSE debía verificar las candidaturas que presentaron enmiendas y el 23 debían publicarse las listas de candidaturas habilitadas. Reanudado el calendario electoral en agosto, luego de la suspensión de actividades por el cambio de fecha de las elecciones, los partidos tenían hasta el 3 de septiembre para presentar sustituciones por renuncias de candidatos, y el 13 de septiembre el TSE publicó listas de candidaturas con las sustituciones ya actualizadas. Hasta el 3 de octubre se podían presentar demandas de inhabilitación de candidatos ante el TSE. Al 12 de octubre, el TSE había identificado que aún no todas las listas cumplían con los criterios de paridad y alternancia. El 15 de octubre era la fecha límite para que las organizaciones políticas presentaran sustitución de candidatos por inhabilitación, fallecimiento, impedimento permanente e incapacidad, y también para la admisión excepcional de demandas de inhabilitación por hechos sobrevinientes. La lista definitiva de candidaturas habilitadas se publicó el 17 de octubre.

44 https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado_TSE_18_10_2020.jpg Las listas inhabilitadas corresponden al partido Frente para la Victoria: las listas al Senado en La Paz y Pando, y diputaciones uninominales en Oruro y Pando (información provista por Tania Montes, Encargada del Área de Género del TSE).

La Misión, por lo tanto, recomienda:

- Establecer un calendario que permita contar con listas finales de candidaturas publicadas con mayor antelación, y así facilitar, tanto la verificación efectiva y oportuna del cumplimiento de la paridad y la alternancia, como la aplicación de las sanciones correspondientes, para que los electores pueden conocer las candidaturas definitivas que se presentan en la contienda.

Violencia política por razones de género

Bolivia es uno de los pocos países en la región que cuenta con una ley específica sobre acoso y violencia política, que protege tanto a mujeres candidatas como aquellas en ejercicio de sus cargos electivos[45]. Se destaca, además, que en estas elecciones el reglamento de faltas y sanciones incorporó nuevas medidas de protección y de reparación para las víctimas de acoso y violencia política. La nueva normativa dispone celeridad en los plazos de trámite de las denuncias y establece sanciones agravadas cuando las faltas afectan a las mujeres[46].

La Misión fue informada de que, siguiendo los procedimientos establecidos en el nuevo reglamento, el órgano electoral ha recibido seis denuncias. Pese al robusto marco normativo, según los testimonios de organizaciones de la sociedad civil recibidos por la Misión, el problema de la violencia política contra las mujeres persiste. Cabe señalar, además, que desde la entrada en vigor de la Ley sobre Acoso y Violencia Política no se ha emitido ninguna sentencia relacionada a las denuncias presentadas ante la justicia ordinaria.

Con vistas a garantizar que las mujeres pueden ejercer sus derechos políticos de manera plena y sin presiones, la Misión recomienda:

- Reforzar las medidas de protección de las mujeres candidatas, electas y en ejercicio de sus funciones, así como la información disponible, para que las mujeres conozcan la normativa y mecanismos existentes, y garantizar el acceso efectivo a la justicia.

3.5 Participación política de pueblos indígenas

Bolivia ha realizado avances significativos en la inclusión política de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. La Constitución de 2009, establece un Estado plurinacional que reconoce las raíces milenarias de los pueblos indígenas e incluye como una de sus formas de gobierno la democracia comunitaria, que se ejerce respetando las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Asimismo, la normativa actual dispone mecanismos para garantizar la representación de los pueblos indígenas a nivel parlamentario, a través de escaños reservados en siete circunscripciones especiales[47].

La Misión destaca que, para este proceso electoral, por primera vez se haya incorporado la variable indígena en el padrón electoral, lo que ha permitido contar con datos oficiales sobre el porcentaje de electores que se reconocen como pertenecientes a alguna nación o pueblo originario.

La MOE valora positivamente también que, por primera vez, la reglamentación del proceso electoral haya incorporado disposiciones que permitan, en cumplimiento de lo establecido ya en la Ley del Régimen Electoral[48], que las organizaciones de los pueblos indígenas puedan postular candidaturas a diputaciones en circunscripciones especiales de forma directa, sin la necesidad de concurrir a través de un partido político [49]. Este avance normativo permitió que en seis de las siete circunscripciones especiales las organizaciones indígenas originarias campesinas presentaran directamente sus candidaturas para la presente elección.

Respecto a la designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la Misión constató que la ley establece que debe realizarse respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo indígena[50]. Se observó, sin embargo, que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) no cuenta con información sistematizada sobre cómo se desarrollan estos procesos. Lo anterior es relevante tanto para conocimiento general de la forma de determinación de los candidatos, como para garantizar que los mecanismos implementados estén alineados con los derechos humanos. Tampoco fue posible conocer el número de candidatos y candidatas a la Asamblea Legislativa Plurinacional que se auto-identifican como miembros de un pueblo indígena debido a que el órgano electoral no cuenta con esta información.

Con el objetivo de profundizar los logros alcanzados en la inclusión de pueblos indígenas originarios campesinos, la Misión recomienda:

- Acompañar todos los procesos de selección, designación o nominación de candidaturas en las circunscripciones especiales, y sistematizar información sobre estos

45 Ley 243 Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres.

46 Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones, Arts. 25, 26, 32, y 36 al 42.

47 Ley del Régimen Electoral. Artículo 61.

48 Ley del Régimen Electoral. Artículo 106.

49 Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, Art. 6, párrafo II.

50 Constitución Política del Estado, Art. 11, párrafo II.

mecanismos con un enfoque de cumplimiento de derechos humanos.

-Impulsar políticas y acciones que permitan contar con registros actualizados sobre candidatas y candidatos que se auto-identifiquen como miembros de pueblos indígenas.

3.6 Financiamiento político

Bolivia cuenta con un sistema de financiamiento político-electoral de carácter mixto, que permite el financiamiento privado con algunas restricciones, así como el financiamiento estatal bajo la figura del fortalecimiento público. Este último consiste en subvenciones indirectas que permiten el acceso de las organizaciones políticas y alianzas a propaganda en televisión, radio y prensa escrita[51].

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la ley 1314 de julio del 2020[52], la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público de los partidos, sería destinado al TSE, preferentemente para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral.

Si bien la Misión reconoce la importancia de proteger al personal involucrado en la preparación de la elección, se advierte que la ausencia de financiamiento público no favorece la equidad de la contienda. Académicos, funcionarios y representantes de partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron que en este proceso las fuerzas más pequeñas enfrentaron mayores dificultades para visibilizar sus propuestas y dar a conocer sus candidatos.

La equidad de la contienda se vio impactada, asimismo, por la no aplicación del límite a la compra de propaganda con recursos privados. La normativa vigente establece una restricción al monto que los partidos pueden gastar en publicidad electoral pagada con fondos privados equivalente al 35% del presupuesto total asignado al fortalecimiento público[53]. Sin embargo, debido a que este último fue suspendido, el órgano electoral dispuso que quedaba sin vigencia el límite del 35%.

En relación también con el financiamiento privado, la MOE/OEA observó que el artículo 71 de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) establece cuáles son las fuentes vedadas, señalando que los partidos no pueden recibir contribuciones de entidades extranjeras o públicas, agrupaciones religiosas y personas

naturales o jurídicas propietarias de juegos de azar, entre otros. La normativa prohíbe, asimismo, las donaciones anónimas, salvo que se trate de colectas públicas. La Misión advierte que esta excepción deja la puerta abierta para el ingreso de fondos de origen desconocido o ilícito a la contienda electoral.

En materia de rendición de cuentas, el artículo 266 de la ley electoral obliga a los partidos a entregar, dentro de los sesenta (60) días posteriores a los comicios, un reporte con las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral. Es necesario señalar que, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información sobre el financiamiento privado de las campañas, sino hasta que éstas han concluido. Se advierte, asimismo, que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con pocos recursos humanos e insuficientes herramientas tecnológicas para verificar la información reportada por los partidos.

Con el propósito de continuar en los avances y reforzar los mecanismos de financiamiento y fiscalización, la

Misión recomienda:

-Eliminar la posibilidad de que los partidos recauden fondos de procedencia anónima a través de colectas.

-Establecer la obligación a los partidos políticos de entregar reportes de ingresos y gastos parciales antes del día de las elecciones, preferiblemente mediante una plataforma tecnológica en línea que garantice agilidad en el proceso de rendición de cuentas y el fácil acceso ciudadanos a los reportes. Esto contribuirá al voto informado de la ciudadanía y a potenciar los diferentes ejercicios de fiscalización que lleva adelante el TSE.

-Fortalecer a la Unidad Técnica de Fiscalización, dotándola de mayores recursos humanos y capacidades tecnológicas a efectos de que desarrolle un robusto ejercicio de control del patrimonio, origen y manejo de recursos económicos de las organizaciones políticas.

3.7 Libertad de expresión

Regulación de estudios de opinión

Los artículos 130 a 134 de la ley electoral establecen los requisitos que deben cumplirse para la difusión de los estudios de opinión, entre otros, la obligación de registrarse ante el TSE y el seguimiento de los criterios técnicos establecidos por el tribunal. Por otra parte, el

51 Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Título III, Capítulos II y III

52 Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf

53 Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Art. 77.

artículo 136 define las sanciones que deben imponerse a quienes incumplan la regulación. Para los partidos que difundan encuestas, la ley prevé una sanción pecuniaria y la cancelación de la personería jurídica.

La MOE ha observado que la aplicación de esta normativa ha resultado problemática en pasados procesos electorales y que ha sido aplicada de manera heterogénea por las diferentes conformaciones del TSE. En

2015, a sólo ocho días de la elección, el TSE procedió a la cancelación de la personería jurídica de una

alianza que postulaba a 228 candidatos en Beni por la supuesta difusión de estudios de opinión[54]. Para las elecciones de 2019, el anterior tribunal impidió la circulación de un estudio de opinión alegando que no cumplía con algunos de los requisitos establecidos en la normativa.

En el marco del proceso electoral actual, la MOE/OEA fue informada de que distintos partidos presentaron una demanda ante el TSE solicitando la cancelación de la personería jurídica del MAS, debido a que el candidato presidencial de la organización habría incumplido la prohibición de difundir encuestas, contenida en el artículo 136 de la ley. En respuesta, el MAS presentó una acción de inconstitucionalidad impugnando el citado artículo. La sala plena del TSE decidió promover la acción frente al Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual, a la fecha, no ha emitido una resolución[55].

Distintos actores entrevistados por la Misión coincidieron en que el nuevo TSE ha mantenido una postura más favorable a la circulación de información y que se ha abstenido de impedir la difusión de encuestas. La Misión destaca el accionar del nuevo tribunal recordando que, si bien es importante establecer criterios de transparencia y garantías de rigor científico para la realización de estudios de opinión, los requisitos que se establezcan no pueden constituirse nunca en una exigencia para lograr la autorización a difundir, y su incumplimiento sólo puede traer aparejado eventuales responsabilidades ulteriores.

La Misión considera, por otra parte, que las sanciones establecidas en la normativa son desproporcionadas y podrían generar un efecto inhibitorio, que termine afectando la libre circulación de información. Con el objetivo de propiciar un marco jurídico acorde al pleno ejercicio de la libertad de expresión en los procesos electorales se recomienda:

-Formalizar el criterio según el cual se debe evitar que, mediante un control previo, se impida la difusión de una encuesta o estudio de opinión.

-Establecer que aquellos estudios de opinión que no cumplan con los requisitos de transparencia y rigurosidad técnica establecidos por el tribunal deban ser difundidos con una etiqueta que evidencie el incumplimiento.

-Redefinir las sanciones previstas en la legislación de manera que guarden proporcionalidad con la infracción cometida y no tengan un efecto inhibitorio que obstaculice la libre circulación de ideas.

Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado por la Constitución Política del Estado que, en su artículo 21, numeral 6, prevé lo siguiente: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. Por otra parte, a pesar de que no se ha sancionado una ley en la materia, la MOE/OEA ha podido constatar que mediante decreto se ha regulado el ejercicio de este derecho y se ha establecido que las autoridades ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a toda la ciudadanía[56].

Sin embargo, en entrevista con la Misión, múltiples actores manifestaron que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente y que, por ende, enfrentan dificultades para obtener información sobre la gestión de los organismos públicos y las decisiones de sus autoridades. Entendiendo que el acceso a esta información es de vital importancia para el control de la gestión estatal, la protección de derechos y la participación ciudadana en asuntos de interés público, la Misión recomienda:

-Sancionar una ley, en línea con los estándares interamericanos, que obligue a los organismos públicos a brindar la información bajo su control, a hacerlo en tiempos razonables y, en caso que no proceda la entrega de lo solicitado, a fundamentar legalmente la negativa. La ley deberá, además, prever un procedimiento para impugnar el rechazo.

- Desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la implementación efectiva de la normativa en la materia.

54 Misión de Observación Electoral de la OEA. Informe al Consejo Permanente. Elecciones Subnacionales 2015. Ver: https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=371-902-8-0

55 Expediente 34474-2020-69- AIC

56 Decreto Supremo N° 28168.

3.8 Justicia electoral

Reglamentación del proceso

El marco jurídico que rige el proceso electoral en Bolivia está establecido en la Constitución Política del Estado (CPE), Ley de Régimen Electoral (LRE) y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP). A estos se suman los reglamentos que, en uso de sus competencias, emite el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Debido a las características excepcionales de esta elección, el TSE tuvo que reglamentar diferentes aspectos del proceso luego de convocados los comicios. Distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que esta situación dificultó el conocimiento de las normas aplicables.

La MOE/OEA observó que, entre enero y septiembre de 2020, el tribunal expidió 11 nuevos reglamentos, regulando procesos tales como la inscripción de candidaturas, la difusión de encuestas y la compra de propaganda electoral, entre otros. Muchas de las disposiciones establecidas mediante reglamento ya se encontraban formuladas en la Ley del Régimen Electoral, lo que implica una duplicidad normativa innecesaria.

Con el objeto de brindar mayor claridad respecto de las normas aplicables, la Misión recomienda:

- Establecer un límite temporal para no expedir nueva reglamentación por lo menos seis meses antes de la elección y evitar la duplicidad de normas electorales.

Tratamiento de faltas y delitos electorales

La arquitectura institucional de la justicia electoral en Bolivia prevé que sean los jueces electorales quienes conozcan en primera instancia de faltas electorales (administrativas). Éstos son designados de manera

temporal por los TED, de entre la lista de jueces que el Consejo de la Magistratura les proporciona. Tal como señaló la MOE/OEA en 2019, si bien se da capacitación a dichos funcionarios, no se trata de magistrados especializados en la materia y la tarea que se les encomienda, como jueces electorales, es adicional a la carga de trabajo que enfrentan comúnmente.

La Misión fue informada de que, para este proceso electoral, el OEP desarrolló una aplicación digital a través de la cual los jueces electorales podían registrar las denuncias recibidas y la información pertinente de cada caso. Asimismo, funcionarios del TSE explicaron que se encuentran trabajando el desarrollo de una plataforma web, que permitirá a las distintas instancias del órgano electoral dar seguimiento a todos los casos. La MOE/OEA reconoce los esfuerzos de la autoridad electoral por transparentar y modernizar su labor.

Se destaca asimismo que, en seguimiento a lo recomendado por la Misión en 2019, para este proceso el TSE desarrolló el procedimiento sancionador que deben seguir los jueces electorales en el tratamiento de las faltas[57]. Además, se introdujo un recurso de apelación mediante el cual los ciudadanos afectados pueden recurrir ante el correspondiente TED las resoluciones de los jueces[58]. La Misión valora positivamente las nuevas disposiciones, entendiendo que refuerzan las garantías procesales en el tratamiento de las faltas.

En cuanto a los delitos electorales, estos se encuentran regulados en el artículo 238 de la Ley del Régimen Electoral, que incluye 16 tipos penales, dos de ellos relacionados con el padrón electoral y el resto con la integridad del proceso electivo. La autoridad que persigue es el Ministerio Público en el ámbito departamental y su juzgamiento corresponde a la justicia penal ordinaria, la cual debe imponer la pena de multa o prisión que corresponda. La Misión advierte que no existe una fiscalía especializada en materia electoral.

En este sentido, la Misión recomienda:

- Ponderar la implementación de un esquema en el que la responsabilidad de investigación y sanción en el ámbito electoral se deposite en órganos especializados, tanto para el tratamiento de las faltas como de los delitos electorales.

4. Conclusiones

Bolivia tiene una autoridad electoral independiente y tuvo una contienda más equitativa, lo que dio como resultado una jornada electoral exitosa. La ciudadanía votó libremente y el resultado ha sido contundente. Esto le brinda un alto nivel de legitimidad al gobierno entrante, a las instituciones bolivianas y al proceso electoral en su conjunto.

Tal como lo ha hecho históricamente en el país, y en el resto del continente, la organización continuará apoyando a Bolivia en el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. El trabajo técnico de la

Organización ha estado y está centrado en la calidad de los procesos y no en los resultados. El contenido de los

57 Arts, 228-232 del Reglamento de Faltas y Sanciones.
58 Ibídem.

informes de las Misiones de Observación Electoral es reflejo fiel de la realidad observada.

5. Agradecimientos

La Misión agradece al Tribunal Supremo Electoral por su invitación a observar estos comicios, así como por su apertura y cooperación, que facilitaron el trabajo de los expertos. Asimismo, agradece al gobierno de Bolivia, especialmente a su Cancillería, a los representantes de partidos políticos, candidatos/as y a los distintos representantes de la sociedad civil con los que tuvo oportunidad de reunirse.

Por último, la MOE/OEA agradece las contribuciones financieras de los gobiernos de Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Marruecos, Perú, Reino Unido y la República Dominicana, que hicieron posible el despliegue de esta Misión.

Unión Europea
Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

Las elecciones generales repetidas del 18 de octubre de 2020 en Bolivia fueron creíbles y reflejaron la libre voluntad popular. Las elecciones otorgaron la necesaria legitimidad a un nuevo gobierno y a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Fueron unas elecciones competitivas en las que los contendientes hicieron campaña libremente, a pesar de algunos incidentes violentos y restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) gozó, en general, de la confianza de los actores electorales y administró las elecciones con imparcialidad, profesionalidad y eficiencia. El TSE tomó, bajo presiones políticas y en un tiempo limitado, una serie de decisiones complejas y políticamente sensibles en relación con el padrón electoral, la nueva reglamentación y las reglas de la campaña. El TSE organizó las elecciones de 2020 en condiciones desfavorables debido a las elecciones anuladas de 2019 y la consiguiente crisis política, las divisiones sociales, la pandemia, la inestabilidad económica y la casi total reestructuración institucional. A pesar de ello, el TSE perseveró y enfrentó estos desafíos con independencia.

En estas elecciones se eligieron al presidente y al vicepresidente, así como a la Asamblea Legislativa Plurinacional integrada por 130 diputados y 36 senadores. El TSE declaró vencedor al candidato presidencial Luis Arce del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) con el 55,11 por ciento del voto popular. El MAS-IPSP también obtuvo la mayoría absoluta en el Senado y en la Cámara de Diputados. A pesar de que la presidenta Jeanine Áñez y el segundo candidato más votado Carlos Mesa, reconocieron al candidato ganador, el clima postelectoral estuvo marcado por las protestas contra los resultados, así como por el emprendimiento de acciones judiciales contra los miembros del gobierno saliente por parte del MAS-IPSP y el uso de su mayoría parlamentaria de dos tercios para modificar los reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados. El Comité pro Santa Cruz, miembros del gobierno y grupos juveniles lideraron un llamamiento para la realización de una auditoría de los resultados electorales. El nuevo presidente asumió el cargo el 8 de noviembre. Después de haber residido en Argentina como exiliado político tras su dimisión, el ex presidente Evo Morales regresó al país el 9 de noviembre.

De los ocho candidatos presidenciales inscritos inicialmente solo cinco concurrieron a las elecciones: Luis Arce por el MAS-IPSP, Carlos Mesa por Comunidad Ciudadana (CC), Chi Hyun Chung por el Frente para la Victoria (FPV), Luis Fernando Camacho por Creemos y Feliciano Mamani por el Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL). El TSE disolvió la alianza Juntos después de que su candidata presidencial, Jeanine Áñez, y el resto de los candidatos de la alianza, se retiraran de la contienda. Poco después, otros contendientes también se retiraron de la carrera electoral. El 11 de octubre, Jorge "Tuto" Quiroga, ex presidente de Bolivia y candidato presidencial por Libre 21, anunció la retirada de su candidatura y de toda la lista de la alianza. Acción Democrática Nacionalista (ADN) también anunció la retirada de su lista, sin embargo, su candidata presidencial, María de la Cruz Bayá, denunció públicamente que su partido no le había consultado al respecto y que no tenía intención de retirarse de la contienda. En el momento de redactar este informe, María de la Cruz Bayá se disponía a presentar denuncias oficiales de acoso y violencia política ante el TSE y la ONU. Juntos, Libre 21 y ADN se retiraron después de que las papeletas de votación estuvieran impresas.

En los meses previos a las elecciones, hubo varios intentos legales de inhabilitar al MAS-IPSP y a sus candidatos por parte de sus opositores. La ley que anuló las elecciones de 2019 impidió a Evo Morales la posibilidad de postularse como presidente. Posteriormente Morales se inscribió como candidato para el Senado, pero una sentencia judicial confirmó la decisión del TSE de inhabilitarlo. También hubo varias denuncias contra el candidato presidencial del MAS-IPSP, Luis Arce, por incumplir una norma sobre encuestas de opinión sancionable con la pérdida de la personalidad jurídica del partido y la inhabilitación de todos sus candidatos. Actualmente, el Tribunal Constitucional está examinando la constitucionalidad de la disposición legal que contempla dicha sanción. La ley de paridad y alternancia de género se cumplió, lo que supuso un hito para las mujeres en cuanto a la participación política,

ya que las mujeres constituyen el 48 por ciento de la Cámara de Diputados y el 56 por ciento de la Cámara de Senadores.

El ordenamiento jurídico electoral presentó algunas mejoras con respecto a las elecciones de 2019. Por ejemplo, el Reglamento para Misiones de Acompañamiento y Observación del Proceso Electoral de 2020 sobre la observación electoral subsanó una deficiencia en el marco legal al permitir a los observadores realizar conteos rápidos. El Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones incorporó nuevas normas para promover la igualdad de género y la protección política de las mujeres, incluyendo un capítulo especial sobre el acoso y la violencia política. También se incorporó la posibilidad de que las organizaciones de los pueblos indígenas pudieran postularse para las circunscripciones especiales. Las cuestiones relativas a las sanciones desproporcionadas e ineficaces por incumplimientos de la legislación electoral siguen siendo problemáticas.

En general, los partidos políticos y los candidatos pudieron llevar a cabo su campaña y realizar sus actividades de proselitismo libremente, con algunas excepciones en los bastiones del MAS-IPSP y Creemos. La campaña fue visible, vibrante y competitiva, pero fuertemente marcada por un discurso de línea dura y de confrontación, y empañada por múltiples actos de violencia. Se observó que el gobierno interino utilizaba recursos del estado para hacer campaña, mientras que algunos dirigentes del MAS-IPSP continuaron lanzando mensajes sobre el presunto golpe de estado de 2019.

El discurso de odio se puso de manifiesto en la campaña, sin que el TSE reaccionara de forma visible sobre los comentarios despectivos dirigidos hacia las mujeres y a la comunidad LGBTI. Los últimos días de la campaña se caracterizaron por los continuos llamamientos a la unidad contra el MAS-IPSP. Carlos Mesa pidió a los demás contendientes que se unieran en favor de CC, e hizo un llamamiento al voto útil para derrotar al MAS-IPSP.

La libertad de prensa no estuvo siempre garantizada o protegida. La violencia contra los periodistas sufrió un alto grado de impunidad. Los medios de comunicación reflejaron el discurso divisivo y de confrontación de la campaña. A medida que se acercaba la jornada electoral, la narrativa anti-MAS- IPSP afectó negativamente al tono de la campaña. Por otro lado, algunos sectores dentro del MAS- IPSP, incluido el candidato presidencial Arce, afirmaron que no aceptarían los resultados si estos diferían de las encuestas de opinión que daban al MAS-IPSP una gran ventaja, ya que tales resultados sólo podían ser producto de un fraude. El gobierno reaccionó declarando que cualquier protesta violenta contra los resultados sería neutralizada. Los datos preliminares del monitoreo de los medios de comunicación revelaron una distribución desequilibrada de la propaganda institucional en las emisoras de radio privadas. La mayoría de los casos de incumplimiento de las normas de la campaña mediática se relacionaron con la propaganda institucional emitida cuando la presidenta interina Áñez era candidata.

La combinación de la pandemia y una tendencia mundial al alza de las campañas online dio lugar a una intensificación de la presencia de candidatos y partidos políticos en las redes sociales. Al mismo tiempo, las redes sociales también fueron una fuente de desinformación en una campaña digital que se desarrolló en un ambiente político claramente tenso. Si bien la Misión reforzada de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE-UE) observó cientos de incumplimientos de la normativa de campaña online, el esfuerzo del Servicio Intercultural para el Fortalecimiento de la Democracia (SIFDE) del TSE por hacer cumplir las disposiciones legales se vio comprometido por la insuficiencia de recursos técnicos y humanos disponibles. La amplia difusión de contenidos que desacreditaban el proceso electoral y las llamadas a la protesta a través de WhatsApp en el período postelectoral facilitaron que miles de personas cuestionaran públicamente la credibilidad del TSE y los resultados de los conteos rápidos.

En general, la jornada electoral discurrió de forma pacífica y ordenada. El TSE organizó adecuadamente la distribución oportuna del material electoral y la apertura de todas las mesas electorales, que sufrieron algunos retrasos menores. La introducción de medidas de bioseguridad fue una novedad en estas elecciones, y en general se aplicaron con éxito. El cierre de las mesas y el escrutinio, facilitados por un procedimiento de escrutinio sencillo, así como por la utilización de una sola papeleta de votación y una única acta de resultados, se desarrolló correctamente. Hubo presencia de notarios electorales para proporcionar asistencia y aclaraciones a los jurados electorales.

Horas antes de la jornada electoral, el TSE anunció inesperadamente que, debido a dificultades técnicas insuperables, no pondría en marcha su sistema de difusión de resultados preliminares. De haberse dado unos resultados ajustados, tal y como se esperaba, esta decisión de última hora podría haber puesto en riesgo el proceso electoral. En la noche de las elecciones, los actores electorales tuvieron que confiar en los resultados de dos conteos rápidos para tener una primera aproximación de los resultados electorales. El cómputo de los resultados, realizado en los nueve Tribunales Electorales Departamentales (TED), se

llevó a cabo apropiadamente y sin ningún incidente importante, aunque mediante una aplicación desigual de los procedimientos para corregir errores en las actas de resultados. La Ley del Régimen Electoral no prevé los recuentos totales ni parciales. La posibilidad de realizar recuentos anularía la necesidad de repetir la votación en aquellas mesas electorales donde el resultado hubiera sido anulado. Los resultados nacionales se anunciaron dentro del plazo establecido de siete días. Sin embargo, el TSE fue criticado, ya que generó la expectativa de que la mayoría de los resultados se anunciarían dentro de las 24 horas siguientes al cierre de los comicios.

El TSE simplificó los procedimientos de acreditación y otros requisitos restrictivos que dificultaron la observación nacional desde 2014, reintroduciendo un mecanismo de transparencia clave del que se había carecido durante los últimos procesos electorales. La UE y España financiaron una coalición de organizaciones no gubernamentales formada por 16 miembros, Observa Bolivia, que desplegó 2.032 observadores nacionales. La Observación Ciudadana de la Democracia desplegó 130 observadores en Bolivia, y 50 en Brasil, Argentina y Chile. Junto con los seis integrantes de la MEE- UE, había varios grupos de observadores internacionales, entre ellos la Organización de Estados Americanos (OEA, 30 observadores), el Centro Carter (2), la Unión Interamericana de Organizaciones Electorales (UNIORE, 6), MERCOSUR (8) y 32 diplomáticos acreditados en Bolivia. La OEA también observó la votación en España, Estados Unidos y Argentina.

Los resultados tuvieron una legitimidad incuestionable, como confirmaron las organizaciones de observadores internacionales y nacionales, y fueron ampliamente aceptados por los contendientes. Entre la jornada electoral y la toma de posesión presidencial, se retiraron las órdenes de arresto de varios miembros de alto rango del MAS-IPSP, incluido la del propio Morales.

La MEE-UE identificó algunas deficiencias que merecen atención para mejorar los futuros procesos electorales en Bolivia. Entre ellas, la retirada de la lista de candidatos que perjudicó los derechos políticos individuales, la falta de reacción del TSE ante los discursos de odio y el lenguaje discriminatorio durante la campaña, el uso indebido de los recursos del Estado y la no implementación de un sistema de resultados preliminares.

Las siguientes recomendaciones prioritarias son aplicables a las elecciones subnacionales y generales y se ofrecen al Gobierno y a la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, al TSE, a los partidos políticos y a la sociedad civil, para su consideración y adopción de medidas oportunas:

1. Establecer una escala de medidas disciplinarias apropiada para los incumplimientos de los requisitos de paridad y alternancia, la no superación del umbral del 3 por ciento de votos válidos, la vulneración de las restricciones financieras o los mecanismos de rendición de cuentas de los partidos y la infracción de algún aspecto de la normativa sobre encuestas de opinión.

2. Es necesario adelantar y armonizar los plazos y procedimientos legales para las renuncias y sustituciones de candidatos (sin que medie fuerza mayor), así como para la retirada de la lista completa, con el plazo para la impresión de las papeletas de votación.

3. Se deberían considerar medidas para combatir la presencia de desinformación que afecta a la campaña online en las redes sociales, como incluir programas de alfabetización digital dirigidos a los votantes, fomentar compromisos voluntarios de los partidos políticos y/o capacitación a la sociedad civil.

4. El TSE y los TED deberían fortalecer sus procesos y capacidades internas para llevar a cabo un monitoreo sistemático de los medios de comunicación y de las redes sociales, que les permita garantizar la aplicación de la reglamentación de la campaña electoral y proporcionar una respuesta jurídica eficaz y oportuna. El TSE podría además exigir resultados más detallados a la empresa contratada para el monitoreo de medios, que incluyan además las redes sociales. Se podría hacer un esfuerzo por entablar un diálogo constructivo con las contrapartes internacionales sobre las buenas prácticas de monitoreo de los medios de comunicación y de las redes sociales.

5. En consonancia con el principio de transparencia de las elecciones y las buenas prácticas internacionales y regionales, se debería aplicar un sistema de resultados preliminares que se haga público a partir del cierre de la votación. Lo ideal sería que el sistema incluyera la publicación de los resultados desglosados por mesas electorales y con imágenes de las actas de resultados originales, lo que permitiría a los interesados verificar el origen de los datos. Para incrementar la transparencia y el control social, se debería garantizar a los votantes el derecho a tomar imágenes de las actas de resultados después del escrutinio y se podrían colocar copias de las actas fuera de las mesas de votación.

6. Aumentar la seguridad en el proceso de resultados introduciendo la posibilidad de recuentos de votos, en un número limitado de situaciones y con criterios predefinidos, para determinar la certeza del escrutinio en la mesa electoral.

7. El TSE debería emitir una instrucción sobre el procedimiento de revisión de las actas electorales a nivel de los TED y del TSE. Es necesario especificar quién puede hacer correcciones, tipificar las categorías de errores, así como definir las soluciones para cada tipo de error.

Centro Carter
Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

Los bolivianos y las bolivianas reafirmaron el pasado 18 de octubre de 2020 su profunda vocación democrática acudiendo masivamente a los recintos electorales a pesar de la pandemia de COVID-19 y de las tensiones políticas que ha vivido el país a lo largo del último año.

Durante la jornada electoral, bien organizada y libre de incidentes, predominó un clima de civismo que se prolongó durante los conteos en las mesas, a los que tuvieron libre acceso los delegados de los partidos, los observadores y la ciudadanía en general. Este clima de transparencia se mantuvo durante el cómputo oficial de los resultados, en el que cada acta fue tomada en cuenta.

Los resultados arrojan una victoria rotunda del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) que obtuvo el apoyo del 55% de los votos en una jornada en la que la participación alcanzó un histórico 88,4%. El Centro Carter valora el reconocimiento de los resultados por parte del gobierno interino y de la principal fuerza de la futura oposición al poco de conocerse las primeras proyecciones de resultados publicadas por los medios.

- Desde su nombramiento, fruto de un amplio consenso político, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha logrado consolidar su independencia como poder constitucional y ha mantenido un criterio de imparcialidad política y apego a la legalidad. El TSE ha exhibido además una actitud dialogante con los demás poderes del Estado, las fuerzas políticas y los actores sociales que le ha permitido, no sin dificultades, llevar a buen término el proceso electoral en un tiempo de fuerte polarización política y en el que la pandemia provocó sucesivos retrasos de las elecciones. Desde su neutralidad institucional, el TSE rehuyó cualquier tipo de polémica con los actores políticos al tiempo que trató de esclarecer, con datos e información contrastable, los aspectos del proceso electoral que suscitaron críticas, como la calidad del padrón electoral o la gestión del voto en el extranjero.

- El TSE y los Tribunales Electorales Departamentales (TED) han garantizado un alto grado de transparencia en las distintas etapas del proceso, desde la actualización y depuración del padrón electoral hasta la publicación de los resultados oficiales. La decisión prudente del TSE de cancelar el sistema de divulgación de resultados preliminares (DIREPRE) al detectar fallos en su funcionamiento no empañó esa transparencia, garantizada por la publicidad del cómputo oficial, pero sí retrasó la puesta a disposición del público de resultados de fuente oficial. La administración electoral adoptó protocolos de bioseguridad y procedimientos operativos adaptados a la pandemia de COVID-19 en línea con las mejores prácticas internacionales y realizó un gran esfuerzo de comunicación pública y capacitación de su personal temporal.

- La legislación electoral contiene algunas disposiciones legales excesivamente restrictivas de los derechos de participación política, como la que sanciona con la perdida de personería jurídica a un partido por el mero hecho de que uno de sus candidatos revele encuestas internas. En su interpretación de esas disposiciones, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se ha alineado con los valores y principios consagrados en la constitución y las normas internacionales sobre elecciones democráticas, preservando de ese modo el pluralismo político en el proceso.

- A pesar de la saludable reanudación de los debates presidenciales, las propuestas programáticas apenas han conseguido hacerse oír en una campaña electoral saturada de acusaciones y denuncias penales contra candidatos y actores políticos. En este sentido, el Centro Carter pudo constatar una notable acumulación de querellas interpuestas por el gobierno y la procuraduría del Estado contra dirigentes del MAS, así como detenciones de algunos de sus candidatos por actos relacionados con los bloqueos de julio y agosto. El Centro Carter lamenta que se hayan producido cerca de medio centenar de incidentes violentos a lo largo de la campaña, afortunadamente de escasa gravedad.

- El Centro Carter constata que desde las elecciones de octubre de 2019, la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANPB) ha denunciado más de medio de

centenar de agresiones, amenazas e intimidaciones a profesionales de la prensa, así como ataques a las sedes de sus medios de comunicación, sin que hasta la fecha se conozca una protección gubernamental o judicial específica ante esta escalada de violencia. Igualmente, los sucesivos gobiernos han hecho uso de los presupuestos de publicidad institucional como medio de presión sobre las empresas de medios de información.

- El Centro Carter ha constatado la proliferación de noticias falsas y desinformación en las redes sociales dirigida no sólo a erosionar la imagen de los candidatos, sino también la del TSE, y ha detectado una tímida emergencia de la propaganda pagada en las redes.

- Por primera vez desde que la ley lo exige, todas las organizaciones políticas presentaron listas paritarias, con un 52% de candidatas a diputadas, senadoras y representantes ante órganos supranacionales. A ello contribuyó sin duda el que el TSE instara a las organizaciones políticas, desde el inicio del proceso, a cumplir con la paridad y la alternancia de género exigidas por la ley, brindándoles su apoyo técnico para lograrlo.

UNIORE
Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

El TSE se encuentra facultado por la Constitución Política del Estado para organizar los procesos electorales, ya que ésta establece que: "El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados." (Artículo 208, Constitución Política del Estado), y por la Ley del Órgano Electoral Plurinacional le da atribuciones para: "Organizar, dirigir, supervisar, administrar, ejecutar y proclamar los resultados en Bolivia" (Artículo 6, Ley Nº 018: Ley del Órgano Electoral Plurinacional).

Mediante la Resolución TSE-RSP-ADM Nº 009/2020 emitida por el TSE el 5 de enero de 2020, se convocó a las "Elecciones Generales para elegir Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, y de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales del Estado Plurinacional de Bolivia, señalando como día de la votación, el domingo 3 de mayo de 2020."

Tras la posposición de las mismas, derivado de la pandemia por Covid-19, y luego de distintos esfuerzos por establecer una fecha diversa para la realización de la votación, finalmente a través de la Resolución TSE-RSP-ADM Nº 0187/2020 de 23 de julio de 2020, se fijó el 18 de octubre como fecha definitiva de la elección. El 12 de agosto siguiente, esta fecha fue avalada por la Ley 1315 de 2020, en la que se señaló que "el plazo máximo para la realización de las elecciones será hasta el domingo 18 de octubre de 2020. […] el plazo fijado por la presente Ley no podrá ser modificado."

En los presentes comicios se eligió, a través de voto universal, obligatorio, directo, libre y secreto a una Presidenta o Presidente y una Vicepresidenta o Vicepresidente, 36 Senadoras-Senadores, 60 Diputadas-Diputados plurinominales, 63 Diputadas- Diputados uninominales, 7 Diputadas-Diputados indígena originario campesinos y 9 Representantes ante organismos parlamentarios supraestatales.

Participaron en la contienda las siguientes organizaciones y alianzas políticas: Comunidad Ciudadana (C.C.), Frente Para la Victoria (FPV), Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL), Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) y Creemos.

Para estas Elecciones Generales 2020, se contó con 7.332.925 bolivianas y bolivianos habilitados para votar, 7.031.294 en territorio nacional, y 301.631 en el exterior. Para la recepción de su voto, se instalaron 34,157 mesas de votación, distribuidas en 5,322 recintos.

Tomando en consideración el contexto mismo en el que se convocó a la realización de los presentes comicios, y de la pandemia que golpeó al mundo y a Bolivia con posterioridad, el TSE ha desarrollado estrategias de comunicación que contemplan la difusión de información sobre el proceso electoral, las medidas de bioseguridad que se emplearán durante el desarrollo de la jornada electoral y en las demás actividades comiciales, la integración del Padrón Electoral, los recintos y la jornada electoral, así como de los actores del proceso

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA JORNADA ELECTORAL

OBSERVACIONES GENERALES

- De forma destacada la Misión reconoce la alta participación de ciudadanas y ciudadanos que a pesar de las dificultades derivadas del Covid-19, acudieron de forma tranquila y pacífica a ejercer su voto el 18 de octubre pasado.

- Asimismo, la Misión enfatiza el compromiso asumido por las bolivianas y los bolivianos que de distintas formas participaron en el desarrollo de la jornada electoral. En particular, de aquellas personas que cumplieron con su función de jurados electorales, notarios, guías y demás funcionarios electorales, así como quienes participaron como delegadas y delegados de organizaciones políticas, que a lo largo del día estuvieron presentes en los recintos electorales, cumpliendo con sus labores, a fin de garantizar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho al voto.

APERTURA

- Las mesas observadas se conformaron en los términos previstos en la ley, en su mayoría con 3 o más miembros, quienes estaban preparados para ejercer sus funciones. Si bien hubo retrasos en la instalación y apertura de algunas de las mesas, ello derivó principalmente de que no acudieran la totalidad de los jurados convocados. Sin embargo, en todos los casos, estos cargos fueron ejercidos por ciudadanas y ciudadanos que accedieron a participar y que contaron con información suficiente para la realización de sus funciones, lo que permitió el adecuado desarrollo de la jornada de votación.

- Desde el momento de la apertura, la mayoría de las mesas contaron con presencia de al menos dos delegados de las fuerzas políticas en contienda (del MAS y Comunidad Ciudadana, principalmente).

MATERIAL ELECTORAL

- En los recorridos realizados por la Misión, se constató que el material electoral que se entregó a los jurados de votación se encontraba completo, que permitía el adecuado desarrollo de la jornada, y que estos contaban con un buen manejo del mismo.

LOCALES DE VOTACIÓN

- La Misión observó que en términos generales las mesas estuvieron integradas por los miembros mínimos requeridos, debidamente capacitados, y que hubo una alta presencia de delegados de al menos dos de las organizaciones políticas (MAS y Comunidad Ciudadana).

- Como área de oportunidad, se observaron dificultades en los centros de votación para ubicar a los guías y notarios, en particular, por no ser sencilla su identificación. Asimismo, la señalización interna en los centros de votación observados era poca, y difícil de encontrar. Esto ocasionó que los electores tuvieran que buscar ayuda para localizar las listas y para ubicar la mesa donde le correspondía votar, el lugar donde se podía solicitar la realización del voto asistido, o la mesa para tramitar el certificado de impedimento.

- Por otra parte, en la mayoría de los recintos, la falta de condiciones de accesibilidad para personas adultas mayores y personas con discapacidad era una constante. Si bien en algunos casos se observó que se llevó a cabo el procedimiento de votación asistida, y en general se destaca una buena disposición de los jurados, notarios y la ciudadanía en general para apoyar a las personas adultas mayores y las personas con discapacidad para el ejercicio de su derecho al voto, no se observó que la atención de estos sectores poblacionales atendiera a un protocolo preciso.

PROCESO DE VOTACIÓN

- Se pudo observar que los jurados de votación contaban con una capacitación suficiente que garantizaba el adecuado desarrollo del proceso de votación, así como un buen manejo de los materiales electorales y de los procedimientos legales establecidos.

- Si bien la adopción del protocolo de bioseguridad hizo más lento el proceso de ingreso a los recintos electorales y de acceso a las mesas de votación, se observó que las personas electoras ejercían su voto de manera eficiente, rápida y fluida, sin mayor dificultad. Al respecto, en todas las mesas observadas se constató que a través de distintas medidas se garantizó la secrecía del voto.

LOS VOTANTES

- La Misión consideró positiva la decisión del TSE en cuanto a la definición de un número máximo de 220 votantes por mesa, así como el incremento de los recintos y las medidas de bioseguridad adoptadas. Sin embargo, estas últimas generaron un proceso más lento de votación, así como largas filas en espera de votar.

- Fue notable la presencia de adultos mayores que a pesar de saber que su voto era voluntario quisieron participar.

PROCESO DE ESCRUTINIO

- El cierre de las mesas de votación visitadas se realizó a la hora prevista. En algunos casos ello ocurrió después de las 5:00 de la tarde, en virtud de los retrasos en la apertura de las mesas.

- En cuanto al proceso de escrutinio, éste se llevó a cabo de forma clara y transparente. La Misión notó una alta presencia de ciudadanía y delegados de las organizaciones políticas que observaron su realización con absoluta libertad. Si bien ante las medidas de publicidad, el proceso toma un tiempo considerable, la Misión considera que la alta participación ciudadana en el mismo contribuye a la certeza de los resultados y la transparencia en el conteo de los votos depositados en las urnas, en

beneficio de la confianza ciudadana en el proceso electoral.

- Se destaca que los jurados se mostraron cómodos ante la presencia de delegados de las organizaciones políticas, observadores y la ciudadanía en general.

TRANSMISIÓN DE RESULTADOS

- El 17 de octubre la Misión conoció la decisión unánime adoptada por el TSE de cancelar el programa de Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE) al no poder garantizar su funcionamiento óptimo, privilegiando el principio de certeza sobre la celeridad. De la revisión realizada por técnicos de la Misión, se logró identificar riesgos logísticos y tecnológicos en el funcionamiento del programa que respaldan la determinación adoptada.

- Por esta razón acompañamos la medida, pues la certeza, la transparencia y la publicidad son principios fundamentales en todo proceso electoral, necesarios para fortalecer la confianza ciudadana en el desarrollo del mismo y sus resultados.

- El proceso de traslado de los sobres electorales a los Tribunales Electorales Departamentales y al TSE ha generado una demora en la transmisión de resultados oficiales, no obstante, desde la noche del 18 de octubre la autoridad electoral los empezó a dar a conocer. Si bien el flujo de la información ha sido lento, resulta indispensable que éste garantice a la ciudadanía información confiable y definitiva, con todas las medidas de transparencia y publicidad comprometidas. La Misión reitera que la autoridad electoral es la única facultada para proporcionar los resultados electorales oficiales y definitivos, por lo que ésta deberá continuar con la difusión y publicación de los mismos hasta su conclusión.

PROTOCOLO DE SEGURIDAD SANITARIA

- En los recintos observados, la Misión advirtió un esfuerzo por las autoridades electorales de garantizar una logística que permitiera un mayor distanciamiento entre las mesas de votación. Sin embargo, por la alta afluencia de ciudadanas y ciudadanos que acudieron a participar, no se logró evitar concentraciones de electores frente a las mesas de votación y en los distintos lugares de los recintos, por lo que en muchos casos, no fue posible cumplir con el distanciamiento social al interior de los recintos.

- En todos los casos se observó que se contó con medidas de protección como gel sanitizante o alcohol y el uso de barbijos. Sin embargo, la entrega de lentes y su uso por parte de los jurados fue excepcional.

- La Misión observó que la adopción de las medidas de bioseguridad provocó que el proceso de votación fuera más lento, generando largas filas de espera al exterior de los recintos.

CONCLUSIONES JORNADA ELECTORAL

- La Misión destaca el civismo y la tranquilidad con que bolivianos y bolivianas acudieron a las urnas. El alto nivel de participación ciudadana demostró el interés de la población en cumplir su deber cívico, y encauzar sus diferencias por las vías institucionales y democráticas.

- Los observadores constataron que la jornada transcurrió sin contratiempos y de manera pacífica. Si bien se advirtieron algunos elementos logísticos que pudieran mejorarse y fortalecerse, éstos en ningún momento incidieron en la evolución de la votación, ni en la participación ciudadana en un ambiente de calma.

- En el contexto de la suspensión de la difusión de resultados preliminares, la Misión resalta la publicidad de los ejercicios de escrutinio, que permite a la población y a los delegados de las organizaciones políticas a acceder a esta etapa del proceso, contribuyendo a la transparencia y fiabilidad de los resultados consignados en las actas.

- Finalmente, la Misión concluye que si bien hay puntos sobre los que aún es importante trabajar, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia logró en un periodo reducido y a pesar del contexto de pandemia, organizar una elección general en condiciones que garantizaron la certeza y la transparencia y en las que se fortaleció la confianza ciudadana.

RECOMENDACIONES JORNADA ELECTORAL

En atención a los principios de imparcialidad, objetividad, independencia, responsabilidad, legalidad, no injerencia y transparencia, de la manera más respetuosa sometemos a consideración del TSE las siguientes oportunidades de mejora, que de ninguna manera constituyen evaluación o calificación de las elecciones:

- Respecto al DIREPRE, se sugiere la realización de una evaluación cuidadosa de los factores tecnológicos y logísticos que llevaron a su cancelación en este proceso electoral, a fin de garantizar su funcionamiento óptimo en futuros comicios. Sobre este aspecto en particular, para varios organismos electorales de

UNIORE ha sido útil contar con misiones técnicas de acompañamiento previo, conformadas por expertos informáticos que aporten la experiencia adquirida en sus países sobre sistemas similares de transmisión de resultados. Por ello, se manifiesta la disponibilidad de UNIORE a prestar su futura colaboración, si el TSE lo estimara conveniente.

- En cuanto a las medidas de bioseguridad adoptadas con motivo de la pandemia, la Misión invita al TSE a realizar una evaluación respecto de los efectos de su implementación, a fin de identificar las medidas logísticas que puedan contribuir a un mejor cumplimiento del distanciamiento social en el ejercicio del sufragio, así como para contrarrestar las largas filas que se han producido con motivo de las mismas.

- Adicionalmente, se recomienda revisar y mejorar el contenido y la colocación de la señalización en los centros de votación, y de identificación de los notarios y guías electorales, con el objetivo de facilitar el proceso de votación. De igual forma, se sugiere la adopción de un protocolo específico para el desarrollo del voto asistido, a fin de garantizar las mejores condiciones para las personas adultas mayores y con discapacidad que acuden a votar.

Observa Bolivia
Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

La Iniciativa Ciudadana de Observación Electoral - Observa Bolivia está conformada por un conjunto plural de 16 organizaciones de la sociedad civil boliviana con la finalidad de desarrollar procesos de observación electoral doméstica; iniciativa que tiene la asistencia técnica de IDEA Internacional y el apoyo de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para al Desarrollo (AECID).

Este proceso electoral fue uno de los más complejos, excepcionales y difíciles que ha vivido el país, no solo porque venía después de las elecciones fallidas de 2019, la prórroga de mandatos y los conflictos que sobrevinieron, sino que por que se dio en un contexto político de alta polarización y emergencia sanitaria frente a la pandemia del COVID-19, que motivó sucesivas postergaciones hasta llegar al 18 de octubre, cuando se cumplió la votación, cuyos resultados han permitido reencauzar el proceso democrático de recomposición de los poderes públicos.

Observa Bolivia ejecutó un proceso de observación electoral cualitativo de las Elecciones Generales del 18 de octubre de 2020, con el objetivo de examinar el desarrollo de todas las etapas del ciclo electoral, desde la convocatoria hasta la aprobación del cómputo final de los resultados.

En la fase previa, un primer desafío para volver a la normalidad institucional fue la aprobación de la Ley Nº 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de Elecciones Generales, que dispuso la convocatoria a nuevas Elecciones Generales para el mandato constitucional 2020–2025, así como la recomposición del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), proceso que permitió la elección de nuevas autoridades electorales nacionales y departamentales conforme los requisitos y el procedimiento constitucional establecido.

La recomposición del OEP constituyó inicialmente un elemento clave para recuperar su credibilidad institucional. Asimismo, la manera como el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha venido tomando y comunicando sus decisiones en materia electoral ha sido un indicador de transparencia de la administración electoral. Sin embargo, algunas disidencias internas, que fueron llevadas por algunos de sus miembros por fuera de sus mecanismos institucionales, debilitó en cierta medida la cohesión institucional de la máxima instancia electoral del país. También se destaca, como una buena práctica, la organización de encuentros virtuales entre las autoridades electorales y organizaciones de la sociedad civil, periodistas, medios de comunicación sociales y líderes de opinión pública, como parte de su estrategia de comunicación e información pública.

La normativa electoral aplicada, tanto la general, como la del régimen excepcional, reconoció al OEP la atribución de convocar a elecciones y aprobar el calendario electoral. Un tema que generó tensiones recurrentes con otros poderes públicos fue la postergación de la jornada electoral, en el marco de las medidas de cuarentena frente a la pandemia. Aunque el TSE como órgano autónomo buscó ejercer su competencia para determinar la fecha de las elecciones, las leyes N° 1297, N° 1304 y N° 1315 aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional intentaron fijar una fecha límite para evitar su postergación más allá del periodo de transición. Asimismo, se realizó un seguimiento sistemático y comprehensivo del proceso de capacitación de jurados electorales, que dado el contexto de restricciones por la pandemia resultó difícil, tomando como muestra las capacitaciones desarrolladas por los TED de La Paz El Alto y Cochabamba. Durante este proceso se evidenciaron diversos problemas de organización y logística, así como manejo de los contenidos, que afectaron la calidad de la capacitación en distinta manera e intensidad, por lo que se recomienda estandarizar los procesos de entrenamiento a los jurados electorales, dado el rol fundamental que cumplen en las mesas de sufragio.

Por una parte, La Ley Nº 1266, estableció la apertura de un período de inscripción para nuevos votantes, cambios de domicilio, así como la actualización del padrón Electoral. Con el fin de garantizar la inclusividad del Padrón Electoral, se dispuso la reapertura de ese plazo para el registro de jóvenes que cumplían 18 años hasta el 8 de octubre, mediante la modalidad de empadronamiento permanente, lo que precauteló el derecho a elegir de las personas en edad de votar.

El TSE entregó oportunamente los datos del Padrón Electoral Biométrico depurado, el mismo que habilita para sufragar a 7.332.925 bolivianos, correspondiendo un 51.05% a las mujeres y el 48.93% a los varones. Si bien presenta un crecimiento del 0,81% con respecto a 2019, este es razonable con las tasas de crecimiento demográfico, comprendiendo además la depuración de más de 73.184 registros. Con relación al voto en el exterior, el padrón electoral 2020 revela que el número de habilitados para votar tuvo una disminución neta de 39.370 (11,54%) electores.

Por otra parte, la Ley Nº 1266 determina que podrán participar todas las organizaciones políticas de alcance nacional con registro vigente. Al efecto, se aprobó el Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, estableciendo entre los requisitos de habilitación el cumplimiento de las normas de paridad y la residencia previa, como manda la Constitución. Aunque ambos fueron los principales criterios que contribuyeron a la inhabilitación de candidatos inicialmente registrados, hubo finalmente un muy alto grado de cumplimiento en las condiciones de paridad y alternancia. También se verificó que algunos candidatos a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) fueron inhabilitados por no cumplir los requisitos de residencia permanente en la circunscripción durante los dos años anteriores a la elección, lo que motivó la interposición de recursos de amparo constitucional, que no fueron resueltos con la oportunidad que merecía la situación.

En la fase final de la campaña electoral, cuando varios candidatos presidenciales declinaron a su postulación, el TSE aclaró que la franja de la organización política respectiva se mantendría en la papeleta electoral y en el caso de que obtuviera votos en la franja que le corresponde, estos serán considerados como nulos por los jurados electorales, evitando así que los resultados electorales reflejen un resultado que no sea el realmente obtenido por las candidaturas que llegaron hasta el final.

En materia de campaña electoral, la normativa electoral prohíbe el uso de recursos del Estado y la publicación de propaganda gubernamental durante los 30 días previos a las elecciones. Sin embargo, no es suficientemente específica para restringir la de tipo indirecto, como la entrega e inauguración de obras públicas, la difusión de imágenes de autoridades en obras públicas y otro tipo de mensajes cubiertos por la prensa, difundida con el ánimo de buscar el voto ciudadano abusando el dominio de los programas y recursos gubernamentales.

La Ley N° 1314 reasigna, de manera excepcional, el presupuesto para el Fortalecimiento Público de Organizaciones Políticas, destinando esos recursos a la seguridad sanitaria del proceso electoral. Aunque el cuidado de la salud es una razón justificada, esta medida podría haber afectado la igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios privados de comunicación social para la difusión de su propaganda electoral.

Las campañas electorales de los diferentes candidatos, de manera general, han tenido condiciones aceptables para promover sus propuestas y mensajes. Después de muchos años, se organizaron dos debates entre los candidatos presidenciales, en el primero concurrieron los siete en carrera, pero en el segundo, solo cinco, constituyendo un esfuerzo notable y que debería ser profundizado en los próximos procesos electorales.

En materia de violencia política, las amenazas de conflictos violentos se dieron desde un principio. Las severas medidas de cuarentena y postergación de las elecciones frente a la pandemia del COVID-19 generaron movilizaciones sociales de protesta y bloqueos de caminos. Sin embargo, la jornada electoral fue pacífica y tranquila, en general ordenada y, aunque se registraron largas filas para el ingreso a votar en los recintos, los y las votantes esperaron su turno hasta concluir la votación. Observa Bolivia no registro hechos graves de violencia durante ese día. De igual forma, los días siguientes, el país esperó de manera serena el cómputo final y definitivo, sin que se dieran hechos de violencia grave. Salvo ciertos grupos cívicos que en algunas capitales del país buscaban cuestionar los resultados, no se registraron mayores incidentes de violencia política post electoral.

Durante el período de la campaña electoral, salvo un par de incidentes, no se evidenciaron ataques graves a periodistas y medios de comunicación social, o acciones orientadas a censurar o impedir de manera directa a los periodistas informar, respetándose la libertad expresión. Sin embargo, persisten algunos mecanismos indirectos que afectan el acceso equitativo y plural de los actores políticos al espacio mediático para divulgar su oferta electoral. Un trabajo de monitoreo de prensa promovido por Observa Bolivia evidenció brechas en la cobertura de prensa entre las diferentes candidaturas, así como en el acceso de las candidatas a los medios para divulgar sus propuestas. Miembros de Observa Bolivia, también realizaron un ejercicio de monitoreo de la veracidad de noticias, principalmente divulgadas en redes sociales (fake news), que muestra también ciertas prácticas de difusión de información engañosa en la competencia electoral.

La justicia electoral, aunque contempla procedimientos bastante claros y expeditos para resolver faltas electorales, para su funcionamiento y eficacia requiere del

auxilio y colaboración del sistema judicial. Asimismo, un tema especialmente crítico constituye ciertas sanciones drásticas y desproporcionadas, como la cancelación de la personalidad jurídica de las organizaciones políticas frente a ciertas infracciones electorales, que en ocasiones anteriores se ha prestado a un uso selectivo y restrictivo de derechos; por lo que se hace necesario un proceso de análisis y rediseño.

Observa Bolivia también abordó la situación de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad y riesgo en el ejercicio de sus derechos políticos y de participación electoral. Con referencia a población indígena, se destaca como un avance muy importante la posibilidad de que organizaciones indígenas puedan postular directamente candidatos a diputados en circunscripciones especiales destinadas a otorgar representación política a las minorías. En relación con las personas discapacitadas se destaca también, como una buena práctica, la adopción del Reglamento de voto asistido aprobado por el TSE, que tuvo una aplicación extendida. En materia de respeto a las diversidades sexuales, se evidenció nuevamente los ataques de un candidato presidencial estigmatizando a las personas LGTBI, así como persisten problemas de falta de actualización de la imagen de los votantes transexuales en el padrón electoral.

En materia de mecanismos institucionalizados de acompañamiento de la sociedad civil al proceso electoral resaltamos la aprobación del Reglamento para el acompañamiento y observación electoral para las Misiones Nacionales e Internacionales, que contribuyó al escrutinio y transparencia de las Elecciones Generales de 2020. Al efecto, se recomienda mejorar los procedimientos de otorgación de credenciales y pases de circulación vehicular.

Durante la jornada electoral, Observa Bolivia contó con la participación y movilización de más de

2.032 ciudadanos(as) voluntarios(as), que observaron una muestra nacional estadística de mesas de sufragio, representativa de zonas urbanas y rurales, y reportaron sus hallazgos a un centro de recepción, acopio y procesamiento de información sobre las condiciones de calidad de la votación. Al término de la jornada, al 93.9% de datos reportados de la muestra, Observa Bolivia ha concluido que, pese a las dificultades y desafíos de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, la votación se realizó de manera ordenada, pacífica y conforme al procedimiento electoral, no habiéndose identificado algún patrón de irregularidades que pudiera afectar gravemente la legitimidad del resultado. Se destacó la alta y comprometida participación de los ciudadanos y ciudadanas que concurrieron a votar (88,40%), respetando las normas de bioseguridad del organismo electoral. Si bien en algunos recintos electorales se presentaron largas filas por algunas horas, la votación transcurrió conforme las directrices del OEP.

El TSE, el día anterior a la votación, informó oficialmente la decisión de no proceder a la Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE) al final de la jornada electoral, debido a que el sistema no cumplía los estándares requeridos. Dado que la crisis electoral de octubre de 2019 se originó en el corte intempestivo de la difusión del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), esto generó un vacío temporal de información de resultados, que luego fue superado con los datos de conteo rápido autorizados por el órgano electoral, que mostraron tendencias muy claras de cómo podría quedar la votación, tendencias que finalmente se confirmaron con el cómputo final. Los resultados finales fueron aceptados y reconocidos por los principales candidatos presidenciales y misiones de observación electoral, nacional e internacional. Aunque de manera extemporánea, algunos actores cívicos y políticos pidieron una auditoria del conteo final, no se cuestionaron de manera documentada la evidencia de irregularidad alguna que afecte la legitimidad de esos resultados.

Es importante destacar que los resultados electorales arrojan una cuasi paridad con referencia al total de las candidatas electas con el 50,29%. Existe un mayor número de mujeres en el Senado, y una relación próxima a la paridad en la Cámara de Diputados. En las circunscripciones uninominales, de 63 escaños, en 36 fueron elegidos hombres (57,14%) y en 27 (42,88%) mujeres. En las circunscripciones especiales indígenas se observa una mayor participación porcentual de mujeres, así como en las representaciones supraestatales. Hay que hacer notar que estos avances en la paridad y alternancia de género no son equivalentes en las condiciones para una competencia electoral justa, donde las candidatas no tienen en general la misma cobertura de prensa, ni sus propuestas, en especial la relativas a la equidad de género y derechos de las mujeres, no reciben igual atención en el contexto del debate electoral.

Observa Bolivia agradece a todos quienes contribuyeron al buen desarrollo de esta iniciativa ciudadana de observación electoral, en particular a los observadores voluntarios, sin ellos esta experiencia no habría sido posible.

Observación Ciudadana de la Democracia

Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

El Informe de "Observación Ciudadana de la Democracia" sobre las Elecciones Generales del 2020 se centró en cuatro ejes importantes: Estudios de integridad Electoral, Jornada Electoral, Cómputo Oficial y Monitoreo a Medios de Comunicación y Redes Sociales.

A continuación, se muestra las conclusiones y recomendaciones que llegó la Observación de la Democracia en cada uno de los ejes estudiados. Las conclusiones y recomendaciones son producto del análisis realizado a los resultados del seguimiento a las actividades del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los 9 Tribunales Electorales Departamentales (TED), del monitoreo a medios de comunicación, al seguimiento ejecutado al proceso de capacitación a jurados electorales, y a los simulacros del DIREPRE y del Cómputo Oficial. Este seguimiento se inició en marzo y concluyó el 17 de octubre de la presente gestión.

1. INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

COMUNICACIÓN CON LOS TED

- En la selección y capacitación a notarios electorales se evidenció falta de coordinación y de uniformidad en las decisiones tomadas en los TED. Esto afectó de manera visible el desempeño de los Notarios, que fue desigual en la capacitación a jurados y en las instrucciones diferenciadas sobre la toma de fotografías para el DIREPRE.

- Por lo tanto, se recomienda adecuar la legislación electoral para que el nivel central del Tribunal Supremo Electoral tenga tuición sobre los Tribunales Electorales Departamentales en temas sensibles como la capacitación de jurados y el sistema DIREPRE.

- Reforzar el alcance de las Resoluciones de Sala Plena a nivel departamental, especialmente en los temas relacionados con la selección y capacitación de Notarios electorales, cadena de custodia y cómputo oficial.

2. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

CADENA DE CUSTODIA

- Si bien se diseñó un protocolo para la cadena de custodia en el nivel central, no se tiene información sobre un seguimiento en la jornada electoral.

- No se tiene información sobre la implementación de mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de la cadena de custodia en territorio nacional y en el extranjero (delegados de organizaciones políticas, policía o efectivos de las FF.AA.).

- No se tiene información sobre el seguimiento del TSE a la infraestructura de los TED para implementar la cadena de custodia.

- Se debe capacitar a los delegados de organizaciones políticas para participar en el control de la cadena de custodia.

- Se recomienda destinar personal del nivel central para la supervisión de la capacitación a Notarios electorales y del cumplimiento de la cadena de custodia.

CAPACITACIÓN ELECTORAL

- El Informe de Integridad electoral de la OEA señala que en el proceso electoral 2019, el TSE había logrado capacitar a un 59.4% del total de jurados. El SIFDE-TSE informó que para este año la meta era el 65%, expectativa muy baja para el TSE considerando la importancia de contar con jurados adecuadamente capacitados.

- Si bien los TED tienen la responsabilidad de la capacitación de jurados, existe mucha diferencia entre las estrategias asumidas, los contenidos y las recomendaciones emitidas en los talleres de capacitación, provocando confusión en los jurados.

- Se recomienda uniformar la planificación, cronograma, metodología, contenidos, materiales y logística de la capacitación de jurados en todos los TED.

- Además uniformar criterios de selección y de capacitación de Notarios en los TED. Se deben implementar mecanismos de supervisión desde el nivel central para la selección y capacitación de Notarios.

EDUCACIÓN E INFORMACIÓN AL VOTANTE

- El proceso electoral 2020 no contó con una estrategia de educación e información al votante, lo que provocó incertidumbre y desconfianza en el órgano electoral.

- Se recomienda reforzar el SIFDE y diseñar desde la convocatoria a elecciones, una estrategia educativa que oriente a los electores en todos los pasos del proceso electoral y lo involucre.

- Se recomienda diseñar una estrategia de comunicación sostenida que reduzca la incertidumbre sobre las decisiones asumidas por el órgano electoral y que demuestre transparencia en todos sus actos.

ORGANIZACIONES POLÍTICAS

- La OEA señala que los partidos políticos, organizaciones y ciudadanía tienen un rol clave en la gestión del proceso electoral. Sin embargo, a lo largo del proceso electoral se vio que las organizaciones políticas contendientes tuvieron un papel débil, no aportaron al proceso y se dedicaron a los ataques y a la guerra sucia.

- Por su parte, el TSE realizó capacitaciones a los delegados de organizaciones políticas, pero no emitió un reglamento para su participación en las diferentes fases del proceso y en el día de las elecciones.

- Si bien se constató que en más del 90% de mesas en el área urbana hubo presencia de delegados, no se tiene información sobre su presencia en el área rural.

- Se requiere trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones políticas para que adquieran estructuras estables, con la capacidad de formar líderes y elaborar propuestas coherentes a las necesidades de la población boliviana.

DIFUSIÓN DE RESULTADOS PRELIMINARES

- El seguimiento del EIE sobre el ahora DIREPRE fue sobre aspecto organizativos y de infraestructura. Los resultados mostraron que existió la predisposición del TSE de dotar al proceso de esta herramienta con todas las garantías, a través de declaraciones del Presidente. Esto causó gran expectativa de la población y por lo tanto, mayor exigencia.

- No se reglamentó la participación de representantes técnicos de partidos políticos en el proceso y aparentemente no se coordinó la capacitación de notarios para la toma de fotografías.

- El primer simulacro en realidad se trató en la mayoría de los TED de visitas guiadas para los visitantes. El segundo simulacro mostró algunos avances pero sin cumplir con muchos temas técnicos y organización. Sin embargo, el TSE continuó hablando de un sistema con respaldo y 100% confiable, sin involucrar a la ciudadanía en las múltiples dificultades técnicas y de organización (participación de notarios en la toma de fotografías) por las que atravesaba. Esto llevó a un gran desconcierto y desconfianza cuando se anunció su retiro del 18 de octubre.

- Hasta el momento de emisión de este informe, el TSE no hizo ninguna mención al trabajo de la empresa auditora contratada.

- Se recomienda al TSE ampliar la información del sistema de difusión de resultados preliminares, controlar desde el nivel central la capacitación de los funcionarios involucrados, cumplir con el cronograma de simulacros e involucrar de forma real a delegados de partidos políticos y a la ciudadanía para que sean parte del proceso.

3. INCLUSIÓN

MUJERES, POBLACIONES INDÍGENAS POBLACIONES LGTB

- La cobertura de medios a los temas mujer, poblaciones indígenas y LGTB+ fue mínima. No se evidenciaron esfuerzos del TSE por difundir información sobre la participación de estos grupos de la población.

- Los candidatos incluyeron el tema mujer en sus propuestas pero no las socializaron.

- El monitoreo del EIE no registra información de estos temas desde el TSE.

- Promover su tratamiento, el debate y su difusión en medios, desde el TSE, TED y partidos políticos.

4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Difundir información oficial del TSE a través de su página web restringe mucho la llegada a la población, especialmente de las zonas rurales. Llegar a las páginas web de los TED no es la mejor manera para facilitar el acceso a la información oficial del OEP en los departamentos.

- Mejorar el diseño de la página web del TSE para hacerla más accesible al público, actualizar los contenidos de forma permanente. Es necesario promocionar el uso de la página web del TSE y trabajar para reducir la brecha digital.

- Considerando la gran demanda de información de la ciudadanía, se recomienda habilitar una línea gratuita para consultas de la ciudadanía, en el TSE y TED.

DIFUSIÓN DE ENCUESTAS EN BOCA DE URNA

- Existen cuestionamientos que no están especificados sobre el financiamiento. La experiencia de "Tu Voto Cuenta" hizo notar ausencia en los reglamentos referidos principalmente a las encuestas en línea y medidas de bioseguridad. Todavía faltan especificar criterios técnicos metodológicos y fundamentalmente los lineamientos para que las encuestadoras hagan públicas sus bases de datos.

5. PADRÓN ELECTORAL

PADRÓN ELECTORAL

- El padrón electoral fue uno de los temas que más polémica provocó durante el proceso electoral, por la desconfianza que existe desde la instalación del padrón biométrico que dejó dudas sobre su conformación.

- En general, el TSE, a lo largo del proceso electoral no difundió información clara y suficiente sobre el padrón electoral, limitándose a informar que es un padrón confiable que fue auditado por la OEA en 2016, sin dar mayores detalles sobre aquellos aspectos técnicos consultados y cuestionados.

- Se recomienda contar con una campaña de información permanente para este tema, señalando de forma progresiva los avances y respondiendo de manera accesible a las consultas ciudadanas. Será importante explicar los alcances técnicos de las mejoras que se pretende hacer al padrón actual para los futuros procesos electorales y evitar que las susceptibilidades crezcan y que la población busque información en fuentes no responsables o interesadas. Se debe recordar que la ausencia de información produce desinformación en la ciudadanía y que es fundamental que el único emisor de la información sobre el padrón electoral sea el TSE.

6. JORNADA ELECTORAL

TEMAS DE BIOSEGURIDAD ANTES DE LA JORNADA DE VOTACIÓN

- En un balance general de las primeras medidas de bioseguridad de la jornada, vale decir del momento de apertura, se observa que la planificación y cumplimiento de medidas fue acatada y cumplida de manera satisfactoria.

- El 97% de los recintos contaban con carteles informativos.

TEMAS DE BIOSEGURIDAD DURANTE LA JORNADA DE VOTACIÓN

- El 28% de las mesas no contaba con jurados/as que pudieran hacer el seguimiento del protocolo. El un 33% de las mesas no cumplieron la medida del uso del hisopo; un 35% de las mesas no cumplió con colocar el certificado de sufragio sobre la mesa; en el 26% de mesas visitadas no se cumplió con el horario de acuerdo al último número de la cédula de identidad y en el 23% de mesas no se dio preferencia a mujeres embarazadas.

- Es importante reforzar la capacitación en temas de bioseguridad para las elecciones subnacionales a los jurados electorales y enfatizar en el hecho del trato a la mujer y mucho más cuando está embarazada.

PRESENCIA DE JURADOS ELECTORALES

- Según los resultados el 99% de los casos abrió la mesa con tres jurados presentes; en un 84% de los casos sí estuvieron sus jurados designados en el momento de la apertura.

- En función al reporte de resultados del proceso electoral, la presencia de los Jurados electorales designados estuvo dentro de los mejores márgenes

esperados. Se especulaba que por el motivo de la pandemia muchas/os juradas/os no asistirían a cumplir sus deberes ciudadanos, cabe resaltar el compromiso de la ciudadanía ante la cita democrática.

TAREAS DE LOS JURADOS ELECTORALES

De las tareas que se tenían que realizar en el momento de la apertura de la mesa, se evidencia que fueron cumplidas a cabalidad.

- Un aspecto que puede mejorar es la visibilidad de la lista de habilitados para que los electores la puedan ver, los observadores reportaron que en un 14% de las mesas esto no fue hecho como se establecía.

- Como se puede observar, no hubo mayores dificultades durante el proceso de votación. Se puede afirmar que Actos de proselitismo, incidentes de violencia e interrupciones en la votación no se reportaron y que su manifestación fue exclusivamente particular. En tanto que si se presentó algún problema durante la votación tiene un promedio de 19%; mientras que el no haber permitido la votación de algunos ciudadanos por diversos motivos registra un 21%.

7. INFORMACIÓN A LA CIUDADANÍA

- Respecto a la información que debía facilitarse a la población, se vieron debilidades en la instalación de puntos de información (23% de los recintos observados reportaron no tenerlos habilitados); sobre otro tema ligado a la información, es necesario que en el recinto se incremente la información respecto del procedimiento de votación, escrutinio y conteo de votos, los reportes enviados a la aplicación manifiestan que en un 25% de los recintos esta información no se encontraba a disposición.

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

- La presencia de delegados de partidos o alianzas políticas, indica que estaban presentes en el 99% de las mesas observadas.

- Se reportó que el 94% de los escrutinios fueron públicos. Sólo un 20% de las mesas observadas tuvo dificultades que fueron superadas sin mayores problemas.

- No hubo reclamos en el conteo para Presidente en el 89% de las mesas; no hubo reclamos para el conteo de Diputados Uninominales y/o especiales en el 92%; y sólo en el 6% de mesas visitadas se impugnó el Acta.

NOTARIOS ELECTORALES

- Se recomienda la instalación de un canal de información centralizado -como un número gratuito- que permita satisfacer las dudas que surgen durante la jornada.

- La selección de notarios podría considerarse como un cuerpo colegiado que se va cualificando en cada elección o proceso de consulta ciudadana; dado que las elecciones se dan cada cinco años, se podría pensar en que estas personas tengan actividades anuales de formación y capacitación ciudadana. Se recomienda que se trabaje para que exista uniformidad entre los TED en los procedimientos de selección y capacitación de notarios. Las líneas generales deberían salir desde el TSE para reforzar la institucionalidad del OEP.

JURADOS ELECTORALES

- La elección de jurados podría realizarse con un mayor tiempo de anticipación, esto permitiría conocer qué ciudadanos realmente acompañarán el proceso. De esta manera, se puede tener tiempo para una segunda convocatoria, esto aseguraría que quienes estén encargados de seguir el proceso en las mesas realmente hayan sido plenamente capacitados. Así se evitaría que en momentos como la apertura de mesas y, sobre todo, el escrutinio de votos las actividades se realicen de manera eficiente y eficaz.

- Se deben reforzar las directrices institucionales para la capacitación de jurados electorales.

DELEGADOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

- En general, los partidos políticos deben ser fortalecidos en su estructura y función. En ese marco, los delegados de partidos políticos también deben ingresar en un espacio y proceso de capacitación para la jornada electoral, su actuación podría cualificarse si se exige que todos los partidos políticos generen espacios de formación y capacitación al cual asista el personal del órgano electoral.

- Ser delegado de partido político cualificado podría realizarse mediante certificación previa que permita que su actuación se circunscriba al marco normativo electoral.

GUÍAS ELECTORALES

- Los guías electorales juegan un rol fundamental en el traspaso de información a la ciudadanía. Se puede

pensar en un voluntariado de alcance nacional en unión con las universidades del país para contar con los suficientes recursos humanos para realizar esta labor.

LLENADO DE ACTAS ELECTORALES

- Aunque en el proceso electoral 2020 el 86% de mesas no tuvo problemas en el llenado de actas, el cómputo oficial registró irregularidades que causaron juzgamiento.

- Para evitar las susceptibilidades que estas acciones crean en la población se recomienda insistir en detalles como el uso de letra imprenta, el uso de la X en los espacios vacíos, el cuidado en la suma de los resultados y el uso de la cinta adhesiva de seguridad.

- Se rede recordar que los Notarios no están autorizados a corregir el acta en las mesas que están bajo su responsabilidad.

8. CÓMPUTO OFICIAL

- El proceso de cómputo, tanto en las salas departamentales como en la sala nacional fue público, sin restricciones de ingreso, contó con la participación de observadores nacionales e internacionales, delegados de las organizaciones políticas y cobertura periodística permanente.

- Los delegados de organizaciones políticas pudieron presentar dudas, quejas y solicitudes de explicación a las autoridades de los TED, que fueron resueltas en las mismas salas y en el momento en que fueron presentadas.

- En la etapa de recepción, revisión, verificación y digitalización de actas electorales, no se presentaron anomalías. Se hicieron observaciones sobre la demora en la llegada de actas de lugares alejados.

- En la etapa de captura, validación y análisis de las actas electorales, no se presentaron anomalías, se cumplieron los procedimientos previstos. En los 9 departamentos se reporta que la totalización de actas electorales se realizó de manera automática y periódica.

- La mayor parte de las actas que tuvieron que ser procesadas de manera especial, presentaban “inconsistencias aritméticas”, fueron analizadas y corregidas de manera pública, en presencia de delegados de organizaciones políticas y observadores nacionales e internacionales, así como de prensa, excepto en la sala de cómputo de La Paz y Chuquisaca.

- El TED La Paz rompe la constante de percepción positiva del desarrollo del cómputo. Destaca la gran cantidad de actas discutidas y resueltas en sesión reservada por el TED La Paz. Este hecho generó cuestionamientos. Los registros de poca apertura para acceder a información, funcionarios reservados con la información y poco prestos a la colaboración provienen de este TED. Se observa el incumplimiento de máxima publicidad de los actos electorales en esta etapa por el TED La Paz.

- Los establecimientos de cómputo a nivel nacional, tenían planes de contingencia y seguridad que fueron implementados de manera proporcional a las necesidades y en función de los incidentes que fueron ocurriendo. En general, se trataron de incidentes de protestas ciudadanas pacíficas, todas se mantuvieron bajo control y no afectaron el trabajo de cómputo.

- Los ambientes, equipos y personal previstos para el cómputo variaron en calidad y suficiencia, especialmente por las condiciones en los departamentos cuyas instalaciones sufrieron daños severos durante las elecciones de 2019. A pesar de las limitaciones para cumplir con las medidas de bio-seguridad, no se reportaron faltas o problemas que interfirieran con el normal desarrollo de la etapa.

- La cantidad de equipo y personal varía entre TED. Se registró que hubieron TED que dispusieron, en relación cantidad de actas/equipo y personal, mejores condiciones para enfrentar la tarea de procesamiento de actas.

- Sobre los elementos de seguridad de los establecimientos de cómputo, se cumplieron con las medidas previstas de instalado de cámaras de seguridad repartidas en espacios al interior de las salas de cómputo, almacenes, ingresos y otras áreas como jardines. En algunas salas no se observó el registro de visitantes a los espacios de cómputo, a pesar de que se había informado que así sucedería.

- Sobre las instalaciones y recaudos en tema de electricidad, no se contó con planos de distribución y carga eléctrica, pero, según la información oficial brindada a los observadores, sí se contaba con un tablero de control eléctrico, generador de electricidad, sistema UPS, alimentación eléctrica de más de una

subestación sólo en algunos departamentos, la certificación de idoneidad del cableado también fue un requisito cumplido en algunos TED y no en todos.

- Los observadores de OCD Bolivia reportaron mejoras sustanciales durante la jornada de cómputo, respecto de lo observado durante los simulacros.

- Los observadores resaltaron de manera positiva la coordinación entre los funcionarios encargados del cómputo.

- La transmisión de imágenes de las actas procesadas fue constante en 8 de 9 TED y en la Sala

- Nacional. En el momento en que se anunció la suspensión momentánea del cómputo a través de la página oficial, se mantuvo la transmisión vía Facebook en todas las salas departamentales.

- Se detectaron situaciones excepcionales que se mencionan como llamativas y no normales:

- Cochabamba: se añade un equipo para la agilización del proceso.

- Chuquisaca: Al llegar al 96.93% del cómputo, Sala Plena declara cuarto intermedio, antes de procesar las actas con inconsistencias que eran 73. Al retornar del cuarto intermedio, la Sala Plena anuncia que las actas con inconsistencias fueron resueltas ya, sin haber reinstalado el trabajo de manera oficial. El TED subsanó las inconsistencias de esas actas, sin la presencia de los Observadores o delegados de organizaciones políticas.

- Tarija: un acta que tenía un adhesivo que no era el de seguridad e impedía ver los resultados.

- Se utilizó la copia que era legible, Sala Plena consideró el caso y lo resolvió.

- Tarija: observación sobre el procesamiento de votos para ADN y Libre 21, el sistema no los procesaba como Nulos. Se solucionó el problema a partir de la observación.

- Santa Cruz: Impugnación de mesas por parte de organizaciones indígenas (OICH y APG) llegan a la Sala Departamental. Se "convence" a las organizaciones para retirar sus impugnaciones.

- La Paz: funcionario del propio TED La Paz hace conocer su disconformidad con las observaciones hechas a actas de la zona sur de La Paz, encuentra que estas observaciones no son fundadas y que el tratamiento de mismos errores en actas de El Alto, no es igual.

- La Paz: 6 horas continuas de inactividad en el procesamiento de actas, cuando el cómputo estaba al 79%

- La Paz: Pantalla en la que se difundían los datos no permitía la visualización de los mismos por el alto brillo en la pantalla, el tema no se solucionó.

- La Paz: Múltiples suspensiones injustificadas en el juzgamiento de actas que fueron resueltas en sesiones reservadas.

- Pando: anuncian saturación del sistema, tuvieron problema de conectividad y las actas no ingresaban de manera inmediata al sistema.

- Beni: No se abrió la mesa 1 de la comunidad Peñas de San Ramón (Circunscripción 61) porque los ciudadanos habilitados (8), ya no se encontraban en la comunidad o habrían muerto.

- Acta del exterior mostraba más de 220 votos porque se unieron dos mesas.

RECOMENDACIONES

- Mejorar el manejo de información al público en las Salas de Cómputo Departamental. Debe prepararse a personal específico para brindar información oficial a observadores, visitantes o delegados, durante todas las etapas del cómputo.

- Trabajar una estrategia de información del OEP a la ciudadanía constante, de reacción inmediata, de alcance masivo y efectivo. Dentro de las campañas informativas del OEP se debe reforzar la información referida a llenado de actas, la manera de llenar el espacio "observaciones", el manejo de errores en la Mesa de Sufragio, así como información sobre la inhabilitación de candidatos, candidaturas anuladas o renuncias.

- La información para la atención y tratamiento de casos especiales como los procedimientos permitidos para la resolución de inconsistencias en las actas, deben ser difundidos de manera amplia y previa para conocimiento de toda la ciudadanía.

- A nivel de TED, generar espacios de intercambio de información y capacitación obligatoria para delegados de organizaciones políticas, de manera que tengan

conocimiento cabal de los procedimientos y criterios de juzgamiento de actas.

- Se debe trabajar en la estandarización de cantidad de personal, equipo y tiempo para las diferentes etapas del cómputo, de manera que se alcance un mejor promedio de tiempo para finalizar el cómputo.

- En términos de infraestructura y equipamiento, deben preverse espacios más amplios, mejor ventilados y control de temperatura, especialmente en aquellos departamentos que tienen registros de temperatura elevada.

- Se sugiere la previsión, planificación y publicación de espacios de cuarto intermedio y/o descanso para evitar susceptibilidades de parte de delegados o ciudadanía en general que cuestiona las pausas en el trabajo de cómputo.

- Debe fortalecerse al TED La Paz en transparencia y comunicación al público, dotación de equipamiento y personal capacitado para el desarrollo de la etapa del cómputo.

- Se recomienda atención para la resolución de problemas de representación y participación de organizaciones indígenas en las circunscripciones especiales. Capacitación a los TED en el tratamiento de casos especiales de estas circunscripciones.

9. MONITOREO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES

SOBRE TENDENCIAS INFORMATIVAS

PANDEMIA COVID-19: Se constituye en el tema más importante que condicionó todas las actividades y decisiones de instituciones, organizaciones, partidos, candidatos y público en general; todos los otros temas de campaña y política se subordinaron al tema de la Pandemia. Entre los meses de marzo y agosto la pandemia del Covid-19 condicionó el quehacer político, económico y social de la sociedad boliviana que vivió un momento histórico y traumático con el fallecimiento de más de 8.000 personas debido a esta enfermedad. A partir de los siguientes meses, con la definición de la fecha de las elecciones y la flexibilización de medidas de cuarentena se abrió la puerta para el desarrollo de las campañas políticas y de otros temas políticos paralelos hasta octubre.

ELECCIONES GENERALES 2020: Este tema se inició con enfrentamientos políticos que surgieron a partir de la decisión del gobierno de postergar la fecha de las elecciones del 3 de mayo al 6 de septiembre de manera inicial. La tendencia informativa comenzó a inclinarse a la polémica sobre la organización de las elecciones generales en medio de la pandemia hasta convertirse -desde agosto- en el tema principal de los medios de comunicación. Posteriormente aparecen los cuestionamientos al gobierno de Jeanine Añez por su falta de políticas claras en relación a la pandemia y por las constantes controversias con la Asamblea Legislativa, los cuestionamientos de una falta de claridad en relación a la fecha de los comicios generales y las acusaciones de corrupción contra el gobierno por la compra de respiradores, entre otros.

CAMPAÑAS POLÍTICAS Y PROSELITISMO: Las campañas políticas en estas elecciones 2020 tuvieron como principal escenario la mediatización de sus mensajes y acciones, es decir que la agenda informativa estuvo marcada por la cobertura y seguimiento de los medios de comunicación a los candidatos, partidos e instituciones como el TSE. La pandemia y la cuarentena hicieron que la función de los medios de comunicación se ampliara y se convirtiera en un nexo muy importante para que la población reciba mensajes e información política.

En medios tradicionales, las campañas englobaron una serie de participaciones en programas de televisión y radio, con repercusiones en las ediciones digitales de los periódicos; las redes sociales, por su parte, se constituyeron en plataformas alternativas y paralelas a los medios de comunicación en las que los candidatos emitieron mensajes relacionados a sus propuestas, críticas entre ellos o ataques, e información de sus actividades.

VIOLENCIA Y ATAQUES ENTRE CANDIDATOS: El contexto de las elecciones generales de 2020 estuvo marcado por bloqueos y movilizaciones -a pesar de la pandemia- protagonizadas por el Movimiento al Socialismo exigiendo la realización de las elecciones el 6 de septiembre. Este tema caracterizó la cobertura de los medios durante la primera quincena de septiembre. Acusaciones mutuas entre candidatos, críticas constantes en redes sociales, enfrentamientos entre partidarios de uno u otro frente, atentados contra casas de campaña en Cochabamba, fueron una característica del ambiente electoral previo a los comicios.

EL ROL DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL: Los medios de comunicación brindaron cobertura informativa al TSE y a los TEDs que se convirtieron en una fuente principal de información. En marzo y abril la cobertura se centró en las campañas, postergación de

fecha de elecciones, empadronamiento y el saneamiento del padrón electoral, entre otros temas. Es importante señalar que la tendencia de información se basó en la cobertura que realizaron los medios de comunicación al TSE y los TEDs, con temas de coyuntura, más que por la convocatoria realizada por el OEP. En otras palabras, los medios de comunicación se encargaron de establecer una agenda estableciendo un vínculo de comunicación entre las instituciones (TSE - TED) y el público.

En este marco, hasta el mes de septiembre, el TSE y los TEDs emitieron muy poca información orientadora para la ciudadanía en temas específicos al cronograma electoral. Recién a fines de septiembre se emitió propaganda de educación ciudadana sobre temas como jurados, padrón electoral, DIREPRE y temas de bioseguridad.

SOBRE VIOLENCIA EN CAMPAÑA

En el periodo observado se registraron hechos de violencia en todas las regiones de Bolivia. Los departamentos en los cuales se concentró la mayor parte de los ataques observados fueron La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Coincidentemente, es en estas tres regiones donde se concentró la mayor cantidad de campaña electoral.

Los dos tipos de violencia electoral más frecuentes en el periodo observado fueron la verbal y física.

Las fuerzas políticas cuyos miembros y/o simpatizantes se vieron involucrados en hechos de violencia electoral fueron más que todo el Movimiento Al Socialismo y Comunidad Ciudadana.

SOBRE FALTAS Y DELITOS ELECTORALES EN EL PROCESO ELECTORAL

La falta más reiterada desde los distintos frentes políticos y sus candidatos y/o simpatizantes fue la utilización de símbolos patrios, como la bandera tricolor o la wiphala, en diferentes actos de campaña. En algunos casos la vulneración fue más explícita, con gente enarbolando las banderas y en otros, más discreta, camuflando estos elementos en materiales o incluso prendas de vestir.

Hubo vulneraciones a la norma en distintos ámbitos. Se presentaron casos que van desde el u so de un menor de edad en un spot difundido en redes sociales, hasta el cuestionamiento porque un candidato supuestamente habría comentado una encuesta. También hubo el caso de un candidato escribiendo columnas de opinión o denuncias de pegado de afiches y daño al ornato público.

La mayor cantidad de registros, entre julio y octubre, de organizaciones políticas cuyos miembros incurrieron en faltas electorales corresponde al MAS y a Juntos pese a que esta última tienda no participó a final de las Elecciones Generales del 18 de octubre de 2020.

El comentario de encuestas por parte de candidatos se tornó en un elemento muy polémico, iniciando por lo atribuido a Luis Arce Catacora del MAS y terminando en la presentación de Jorge Quiroga de Libre 21. Es un tema muy delicado que deberá ser abordado con mucha rigurosidad y seriedad desde la parte normativa y de cumplimiento para las Elecciones Subnacionales 2021.

Antes de iniciar el próximo proceso electoral de las elecciones subnacionales sería importante conciliar una reunión entre los máximos representantes de las distintas fuerzas políticas del país y de los organismos electorales departamentales, así como con los miembros del Tribunal Supremo Electoral, para releer y reconsiderar la normativa electoral vigente. Esto con el objeto de evitar malas interpretaciones o que se tenga que estar recurriendo a un control de constitucionalidad de un artículo o determinada norma a último momento después de que una fuerza política haya incurrido en una falta y quiera librarse de la sanción.

Se recomienda también al TSE habilitar un canal de difusión en tiempo real de las denuncias y del estado de las mismas en lo referido a denuncias electorales. Por un principio de transparencia es importante que la ciudadanía en general, y el electorado en concreto, sepan en qué va cada uno de los trámites.

Se recomienda hacer una revisión de la norma y, de ser posible, ahondar en especificidades en relación a la campaña en redes sociales ya que en determinado punto esos espacios se convierten en un terreno donde es posible vulnerar varios aspectos de las leyes y reglamentos.

Se recomienda trabajar más en la incorporación de medidas de bioseguridad en los reglamentos específicos para las Elecciones Subnacionales 2021 en caso de que la problemática de la pandemia del Covid-19 permanezca.

SOBRE LAS RECOMENDACIONES DE LA OEA, UE y FUNDACIÓN JUBILEO

Cobertura de medios: Las ediciones digitales de los periódicos fueron las que difundieron mayor cantidad de noticias sobre las recomendaciones de la OEA, Unión Europea y la Fundación Jubileo. La Razón, Bolivia y Página 7, en ese orden, fueron los periódicos que publicaron mayor número de noticias. Le siguen los canales ATB, BOLIVISIÓN y UNITEL. La radio difundió menor cantidad de noticias.

Las ediciones digitales de los periódicos son muy importantes en ciudades capitales. Periódicos como página 7 y El Deber han logrado posicionarse en el internet durante la pandemia, con mucho apoyo del Facebook que permite compartir sus noticias. Se han convertido además en fuente para otros medios. En cuanto a la responsabilidad de los medios en promover la equidad en la contienda electoral, sólo se vio interés de algunos medios como BOLIVISIÓN y RED UNO en dar espacios a todos los candidatos en programas especiales dedicados a las elecciones generales, unos días antes de la jornada; esto no se vio a lo largo del proceso pre electoral y se vio agravada porque los partidos políticos no contaron con el financiamiento del fortalecimiento público, ya que fue destinado a cubrir medidas de bioseguridad. Será importante que la legislación electoral considere la responsabilidad de nuevos actores como los medios de comunicación para lograr mayor equidad en el acceso de candidatos.

Cobertura por recomendación: De las 4.008 noticias, que correspondieron a 18 aspectos o recomendaciones monitoreadas, 15 tuvieron cobertura. Del total de noticias, 1.665 -el 41%- se refirió a Campaña electoral. Es el aspecto con mayor cobertura en la etapa pre-electoral. Por el contrario, los aspectos con menor cobertura en medios fueron Mujeres y Poblaciones indígenas, que juntos lograron apenas 38 noticias; no alcanzaron ni al 1%.

Con el fin de lograr equidad en el proceso electoral, el OEP debe dedicar un espacio específico para promover la participación de grupos específicos de la población. De la misma forma, la reglamentación para medios de comunicación podría incluir -en los requisitos de inscripción para la difusión de propaganda electoral- algunas obligaciones que colaboren a lograr mayor equidad en la contienda electoral, como la difusión de noticias electorales sobre mujeres, poblaciones indígenas, población con discapacidad y población LGTB+.

El monitoreo registró sólo 248 noticias referidas al Padrón electoral nacional y en el extranjero. Difundir poca información sobre el padrón, que es un tema fundamental y sensible en los últimos procesos electorales en Bolivia, puede ocasionar que la población busque cómo informarse en fuentes no oficiales e interesadas. La población tiene muy poco conocimiento de lo que significa el padrón electoral, su conformación, actualización y los aspectos técnicos de almacenamiento de datos. Una información accesible y constante podría mejorar la comprensión de este tema.

La conformación de un nuevo padrón electoral es un tema pendiente en Bolivia; este proceso debe estar acompañado de una estrategia informativa y educativa responsable e intensiva dirigida a la ciudadanía.

En complemento, el monitoreo señala que el 3,5% de las noticias correspondió a la variable Educación e información al votante, dato que corrobora la urgente necesidad que tiene el OEP de difundir una estrategia de educación e información a la ciudadanía.

El TSE podría utilizar los medios estatales para incrementar el volumen de información oficial y responsable dirigida a zonas alejadas, especialmente con el canal Bolivia TV por tener cobertura en todo el país y por contar con presentadores en lenguas nativas.

DIREPRE: De 4008 noticias registradas en el monitoreo en la etapa pre electoral, 354 son sobre el DIREPRE, que corresponde sólo al 8%, porcentaje mínimo comparado con la necesidad de información de la población.

El sistema de difusión de resultados preliminares es otro tema que queda pendiente para las elecciones subnacionales, ya que no se ha explicado con detalle sobre las dificultades que tuvo el TSE para retirarlo de la jornada electoral y la ciudadanía no pudo contar con las fotografías de las actas para compararlas con las del cómputo oficial, hecho que provocó susceptibilidades.

El TSE debe informar desde el inicio del proceso electoral subnacional sobre cómo va a encarar el sistema de difusión preliminar de resultados e involucrar a la ciudadanía en el proceso de implementación. Las declaraciones sobre este proceso deben ser cuidadosas y responsables con el fin de generar expectativas en función a situaciones reales.

Observación Electoral Indígena

Informe Elecciones Generales 2020 (Resumen ejecutivo)

La Misión de Observación y Acompañamiento Electoral Indígena permanece en Bolivia entre los días 15 al 22 de octubre de 2020.

La misma, acreditada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), ha estado integrada por siete (7) personas, representantes a su vez de diferentes organizaciones sociales, políticas y de comunicación indígenas de países como Guatemala, Panamá, Colombia, Venezuela, Brasil y País Vasco.

Esta Misión desarrolló su labor de veeduría internacional en la capital administrativa, La Paz, con carácter previo y posterior a la jornada electoral propiamente dicha, la correspondiente al domingo día 18 de octubre de 2020.

Durante esta última fecha la delegación recorrió parte de los Departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, visitando más de una veintena de recintos electorales en quince (15) poblaciones, tanto rurales como urbanas. Igualmente, se visitaron los centros de cómputos en los Tribunales Departamentales de los tres territorios señalados, más el Tribunal Supremo Electoral.

RECORRIDO DE LA MISIÓN

Esta Misión de Acompañamiento y Observación Electoral Indígena quiso en todo momento hacer la mayor cobertura posible durante el día electoral. Teníamos especial interés no solo en los medios urbanos, sino también en el medio rural, donde se concentra mayoritariamente la población indígena originaria y campesina de Bolivia.

Con ese objetivo y necesidad definimos un recorrido en tres amplias áreas:

1. Altiplano: Partiendo del propio Lago Titicaca, espacio fundamental en la cosmovisión andina altiplánica, se recorrieron diferentes recintos electorales en las comunidades de Huarina, Batallas y Laja, llegando hasta las ciudades de El Alto y La Paz.

2. Valles: Un segundo grupo se pudo desplazar al departamento de Cochabamba, haciéndose presente en recintos de Challa Lacayo, Challa Grande, Kjarkas y la propia ciudad capital de este departamento.

3. Tierras bajas: En el departamento de Sta. Cruz se pudo hacer presencia y observación en recintos de localidades como Yapacani, Buena Vista y Montero. Así mismo los municipios de La Guardia y Cotoca. Por último, en diferentes barriadas de la propia ciudad de Santa Cruz.

Señalar, una vez más, que además de la veeduría en los recintos electorales en los tres territorios se pudo hacer presencia, en las últimas horas del día, en los Tribunales Departamentales correspondientes para hacer observación sobre el proceso de llegada de actas y maletas electorales. Asistiéndose así también a los primeros compases del cómputo electoral.

Hacemos mención en este apartado sobre el recorrido de esta Misión a la ausencia constatada de otras misiones de observación tanto nacional como internacional en las comunidades a las que pudimos llegar, no así en las ciudades visitadas. Nos parece oportuno y necesario señalar esta circunstancia pues resulta muy difícil pulsar un país en una jornada electoral cuando no se acude a aquellos territorios en los que más necesaria puede ser la presencia internacional. Aquellas comunidades que sienten en primera línea el alejamiento y cierto abandono del hecho democrático que se plasmó en esos días; allí es donde creemos que debe de estar también la veeduría internacional para poder hacer una más efectiva evaluación del cumplimiento de las medidas que rigen este tipo de jornadas.

CONSIDERACIONES EN LOS TERRITORIOS

1. Constamos en primer lugar la absoluta tranquilidad y el desarrollo de la jornada electoral en total calma y distensión. En ninguno de los recintos visitados pudimos observar ningún incidente o altercado. No asistimos en momento alguno a hechos de posible tensión social o política que pudiéramos reseñar en este informe. Por el contrario, hacemos constar la alta responsabilidad comunitaria demostrada en la seriedad y formalidad con la que vimos se asumían las tareas de notaría y jurados electorales. No obstante en las ciudades fuimos informados de algunos hechos de provocación a la violencia como, por ejemplo, cuando el candidato Hector Arce Catacora ejercía su derecho al voto en un recinto ubicado en el barrio de Miraflores de la ciudad de La Paz por grupos contrarios a su sigla política.

2. Somos testigos como Misión de Observación de la amplia participación de la población. En diferentes recintos electorales constatamos que incluso antes de las 8:00 de la mañana, momento de apertura de las urnas o ánforas electorales, ya había colas de ciudadanos y ciudadanas para poder ejercer su derecho al voto. Posteriormente los datos así lo avalan, pues se ha cifrado el índice de participación por encima del 87% del total de votantes posibles.

3. Especial atención nos parece que tiene el hecho de la amplia participación de personas mayores, especialmente en las primeras horas de ese día. Como pueblos indígenas siempre hemos considerado que en nuestros mayores y mayoras reside una gran parte de la sabiduría de nuestros ancestros y, por lo tanto, de nuestros pueblos. Por ello, nos causa especial alegría constatar esta alta participación y determinación clara de las y los mayores, quienes siguen siendo uno de nuestros referentes éticos y de conocimiento más importantes, también en el campo político. También mostramos satisfacción por haber constatado una estrecha relación intergeneracional al ver como en muchos casos eran personas jóvenes quienes acompañaban a sus mayores para facilitarles la tarea y esfuerzo que les suponía acercarse a los recintos electorales y poder ejercer su derecho al voto.

4. Bioseguridad. Por causa de la pandemia del coronavirus que golpea a todo el planeta, posiblemente en parte resultado de nuestro alejamiento de los dictámenes de la Madre Tierra, había definidas toda una amplia serie de medidas de bioseguridad para la celebración de las elecciones con la mayor seguridad sanitaria posible. Aquí nuestra observación tiene claros y oscuros. Podríamos decir que en el altiplano y valles hubo un respeto más o menos generalizado a estas medidas (distancia de seguridad, uso del barbijo, geles). Sin embargo, en las tierras bajas, hubo un relajamiento casi absoluto y no se respetaban dichas medidas. Ciñéndonos siempre a aquellos recintos observados por esta Misión.

5. Trabajo comunitario. Damos nuevamente fe de que los pueblos indígenas originarios y campesinos son sujetos políticos con una amplia cultura participativa y democrática, practicada en las propias comunidades desde tiempos pasados. Para nuestros pueblos, en gran medida, la democracia es comunitaria o no es tal, pero el trabajo colectivo también es parte de la misma. Somos conscientes, y así lo subrayamos, del aporte de mujeres y hombres, de ancianos y de la juventud de todas las comunidades para poder preparar y prepararse, así como para llevar adelante la jornada electoral. Incluso en muchas comunidades encontramos que las mismas se habían reunido con antelación para reflexionar colectivamente sobre esta jornada. Esta es una cuestión que normalmente el sistema de democracia liberal no reconoce y en múltiples ocasiones desprecia, pero nosotros y nosotras constatamos su vital importancia para la vida de nuestros pueblos y así queremos dejarlo reflejado en este Informe Final. Reiteramos una vez más que no puede considerarse la democracia liberal-representativa como la única con validez para organizar la vida política de nuestras sociedades y pueblos. Si queremos avanzar en la construcción de verdaderos estados plurinacionales, los otros modelos de democracia, directa y comunitaria, deben estar también en el eje central de nuestros sistemas. En apoyo de esta realidad cultural y política señalamos una circunstancia que nos parece altamente significativa y, por lo tanto, instamos a retener en la historia de estos procesos en las comunidades indígenas originarias campesinas. La Organización de Estados Americanos (OEA) basó en gran medida sus sospechas de fraude en las elecciones de octubre de 2019 en el hecho de que en trece (13) poblaciones los índices de votación a favor de uno de los contendientes estaban en niveles del 85, 90 e incluso 95%. Pues bien, un cotejo de esos resultados con los datos en esta última jornada del 18 de octubre de 2020 en esas mismas comunidades, señalan índices de votación hacia

la misma fuerza política incluso mayores de los datos de hace un año. En esta ocasión la OEA no ha expresado ninguna duda sobre un posible fraude en estos casos.

6. Si señalamos antes la importancia del trabajo comunitario también en este tipo de jornadas, subrayamos ahora que la participación de las mujeres se hace imprescindible para llevarlas adelante y para poder afirmar posteriormente que las mismas fueron un ejercicio real de democracia y participación. Sin embargo, un sistema verdaderamente democrático no puede quedarse en la simple búsqueda de la presencia de las mujeres, sino que debe empujar por la participación activa. Hemos constatado así dicha participación en toda la estructura de la logística y organización de la jornada del 18 de octubre. Mujeres jurados y notarios electorales, delegadas de partidos, otras realizando cobertura informativa para los medios de comunicación, muchas en el desempeño del cómputo de las actas de votación. Y por lo que hemos podido saber la implementación de "listas cremallera" en las candidaturas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, nos aseguran que Bolivia seguirá siendo unos de los países del continente con mayor participación de las mujeres en estas instituciones. De hecho, los resultados electorales arrojan una presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional superior al 50%. Sin embargo, lo hemos apuntado antes, un elemento a tener en cuenta para futuros procesos es la total ausencia de mujeres en los posibles binomios presidenciales. Recomendamos como Misión de Observación que esto se tenga en presente y se traslade a las diferentes fuerzas políticas.

7. Control social comunitario. Por último, queremos hacer mención al importante control ciudadano ejercido, especialmente en las comunidades rurales. En los inmediatos días anteriores a la jornada electoral surgieron dudas y declaraciones gubernamentales contradictorias sobre la posibilidad, así reconocida por la legislación electoral, para que los cómputos en las mesas fueran públicos. Es esta una costumbre de control social muy arraigada en Bolivia y las dudas planteadas aumentaron las sospechas sobre la transparencia de las elecciones. Sin embargo, al final quedó patente que los escrutinios serían públicos y esta Misión lo pudo así verificar en muchos de los recintos en los que estuvimos presentes para esos momentos. En muchos de esos recintos, al momento del escrutinio, además de los representantes de los partidos, apreciamos una importante participación de las autoridades comunitarias, dirigentes sociales y sindicales. En ese ejercicio de control social comunitario estuvieron atentos a la protección del proceso democrático electoral participando, observando el conteo final.

INCIDENCIAS

Nos vemos obligados como Misión a dejar constancia de dos cuestiones que nos han parecido altamente relevantes y preocupantes.

1. Depuraciones del censo. Sin ser de forma masiva, en la práctica totalidad de los recintos electorales observados constatamos la existencia de ciudadanos y ciudadanas que habían sido "depurados" del censo electoral, que no aparecían en aquellas mesas donde en elecciones anteriores habían votado ni, en algunos casos, en aquellas otras en las que se les había indicado tenían que hacerlo este 18 de octubre. Esto último en razón del cierto desdoble de recintos electorales que se había producido por motivo de la pandemia para evitar aglomeraciones. Reiteramos que no ha sido masivo, pero si constante y en la práctica totalidad de recintos visitados. Cinco personas en uno, ocho en otro, incluso hasta veinte en alguno nos parece que es una incidencia que debería preocupar al Tribunal Supremo Electoral. Además, fuimos informados por diferentes medios de depuraciones del censo más grandes en lo que respecta a recintos en el extranjero, evidentemente no observados por esta Misión, con especial gravedad en el caso de Argentina. Para mayor gravedad, a estos ciudadanos y ciudadanas no se les daba razón alguna de dicha depuración y perdían su derecho al voto. Un hecho objetivo es que hemos constatado estas situaciones más en las áreas rurales que en las urbanas. No es nuestra responsabilidad y tampoco tenemos los datos suficientes para hacer apreciaciones sobre las razones que pueden ser parte de esta situación, pero creemos que debemos dejar constancia de ello para futuros análisis.

2. Presencia militar. Hemos señalado en este Informe Preliminar la total ausencia de incidentes, la tranquilidad y normalidad con la que transcurrió la jornada. Por eso no entendemos la gran presencia, no policial como sería lo normal en este tipo de jornadas, sino militar en numerosos recintos electorales. En la práctica totalidad de esos espacios, nuevamente de forma más evidente en las áreas rurales que en las urbanas, había una

gran presencia del ejército. En traje de campaña y con su armamento de corto y largo alcance suponían un innegable factor de intimidación hacia la población al momento de poder ejercer su derecho al voto. Más teniendo en cuenta el reciente protagonismo de estas fuerzas militares en los graves acontecimientos de hace casi un año. Así nos fue manifestado por diferentes testimonios de personas que se acercaban a los puntos de votación, reiterando que esa presencia militar, condicionaba la tranquilidad en la que debía de transcurrir la jornada. Manifestaban igualmente que la presencia había sido sorpresiva y sin consulta o información previa, por lo que aumentaban las dudas e incertidumbres de la población sobre el buen desarrollo y finalización del proceso. Consideramos que esta labor debe de ser cumplida por las fuerzas policiales. Además, fuimos testigos de grandes despliegues incluso desde la jornada precedente en los centros de algunas ciudades como la propia ciudad de La Paz. Consideramos que, a pesar de desconocer la razón exacta que pudiera haberse considerado para llevar adelante estos despliegues, no podemos compartir su necesidad. Y recomendamos que, en próximos procesos electorales, al igual que se hace en otros países, las fuerzas militares permanezcan acuarteladas en sus recintos.

RECOMENDACIONES

Además de las derivadas de los puntos anteriores, que tienen que ver con la revisión de los censos electorales para propiciar la participación efectiva de toda la población que así lo desee, sin que ésta vea cercenado su derecho al voto, y con el acuartelamiento de las fuerzas militares, nos permitimos señalar, alguna recomendación que respetuosamente dejamos a consideración de los diferentes actores electorales, políticos y sociales de Bolivia.

Respecto a las Misiones de Observación Internacional, queremos incidir en el hecho de la poca presencia que observamos en el medio rural por parte de éstas. Consideramos que es necesario hacer un esfuerzo por llegar a las comunidades indígenas originarias y campesinas para poder tener una veeduría electoral lo más amplia posible. Quedarnos limitados a los centros urbanos corre el riesgo de proveernos de una observación parcial, reducida y altamente distorsionada que se verá reflejada en nuestros posteriores informes. El caso de Bolivia es además paradigmático en cuanto a la diversidad rural-urbano y esto es importante quede reflejado en el trabajo de las misiones de observación.

Además de esa visión integral del proceso, constatamos que la simple presencia internacional en las comunidades refuerza el sentimiento y determinación por la participación electoral. Sentimos el agradecimiento y complicidad de aquellas comunidades a las que pudimos llegar el domingo 18 de octubre y, desde aquí y ahora, queremos devolver a las mismas nuestra solidaridad y compromiso por acompañarlas siempre que nos sea posible en futuros procesos.

En un plano diferente, recomendamos profundizar la formación de jurados y notarios/as electorales, especialmente respecto a su neutralidad durante el tiempo de ejercicio de sus responsabilidades. También con el objetivo de poder brindar mayor información a las personas electoras sobre cualquier duda y/o aclaración que pueda ser necesaria para éstas. Todo ello con el objetivo de dar un mejor servicio a la ciudadanía, evitar anulaciones de votos mediante sencillas aclaraciones y que el electorado pueda ejercer su derecho al voto con mayor facilidad.

Proselitismo en la jornada. En un colegio de Santa Cruz, en las últimas horas de votación, encontramos un candidato a diputado por parte del partido político “Creemos”, con una importante comitiva. Nos manifestó que no era ese su centro de votación y por lo que pudimos observar hacía un claro proselitismo a favor de su formación política. En este caso, debería de haber sido precisamente la fuerza policial y/o autoridades electorales quienes denunciaran este caso, sin embargo, no ha sido así. Hacemos votos para que este tipo de situaciones de abierto proselitismo político se observe con mayor atención y no se permita su realización en futuros procesos electorales.

de mo
di ver
si dad

de mo
di ver
si dad

Evolución histórica del crecimiento del Padrón Electoral. Mitos y Realidad

María Angélica Ruiz Vaca Diez / Lelis Jenny Padilla Vedia / Oscar Jesus Santiesteban Plewant / Angel Edgar Camacho Balderrama / Javier Caruzo Hinojosa Ledezma / Eduardo Simón Condori Yujra

Presentación

En todo proceso electoral uno de los aspectos al que la mirada de organizaciones políticas, analistas y ciudadanía se dirige es el Padrón Electoral.

El presente trabajo ofrece a los ciudadanos una visión histórica y técnica respecto a la conformación del Padrón Electoral en Bolivia hasta su evolución con la incorporación de la biometría, la evolución de su crecimiento a lo largo de los últimos 30 años y su relación con el subregistro electoral. Un padrón electoral de calidad debe ser preciso, inclusivo, accesible, actualizado, es decir confiable, seguro, donde todas las personas que tienen derecho a emitir su voto y ser elegidas deben estar registradas. El Órgano Electoral, a través del SERECI, debe garantizar tales derechos, cumpliendo la premisa: "un ciudadano, un registro, un voto".

Una de las condiciones necesarias de un Padrón Electoral es que éste sea preciso con la población votante, es decir, que incluya a toda la población votante, y por tanto, otorgar mayor cobertura en el empadronamiento se torna una obligación. Es importante hacer notar que los registros contenidos en el Padrón Electoral Biométrico están constituidos con base en los datos reales con la presencia física de las personas de las cuales se obtienen su biometría única y sus datos biográficos documentalmente sustentados y no así con base a proyecciones[1], las cuales tienen una importancia referencial.

De ahí que su evolución responda a la dinámica demográfica (mortalidad, mayoría de edad, o migración interna y externa), los cambios de domicilio sean por estudio, trabajo u otros, y demás aspectos como la pérdida o recuperación de la ciudadanía, el problema de la indocumentación y el consecuente subregistro electoral o el interés de la ciudadanía en participar en los procesos electorales.

Este documento es un esfuerzo por ilustrar dicho comportamiento y ofrecer una base de análisis a diversos estudiosos en el tema.

Crecimiento del Padrón Electoral Biométrico vs. el Subregistro Electoral

1. Consideraciones iniciales

Desde el Decreto - Ley Nº 3128 de 21 de julio de 1952, Bolivia reconoce la universalidad del voto, vale decir el derecho de todos los ciudadanos a participar en un proceso electoral para decidir qué autoridades gobernarán. Las únicas condiciones para ejercer este derecho son las de ser boliviano -en caso de ser una elección nacional, porque en una municipal incluso residentes extranjeros pueden votar-, cumplir con la edad requerida y estar inscrito en el Registro Electoral. Vale decir que el Registro Electoral se constituye en la condición para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho al voto.

1 Es importante diferenciar la naturaleza de las fuentes de los datos que se comparan. El Censo captura los datos de la población de manera transversal, en un determinado momento dando una fotografía actualizada, información que luego servirá para efectuar proyecciones, sin embargo esta captura es susceptible de contener subregistros. El Padrón Electoral capta la información de manera longitudinal y de manera real con la presencia física de todo empadronado, información que se acumula con el paso del tiempo y necesita ser actualizada por el propio ciudadano y en constante saneamiento y actualización por parte del SERECI. (Para conocer las medidas asumidas en la gestión 2020 visita: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico)

El Padrón Electoral tiene como función fundamental la de garantizar el efectivo derecho al voto bajo el principio "un ciudadano, un registro, un voto" evitando que una persona haga ejercicio de aquel derecho más de una vez, en el mismo proceso electoral. El Estado a través del Órgano Electoral debe garantizar que todo ciudadano que cumpla las condiciones establecidas por ley esté inscrito en el Padrón Electoral lo que determina su carácter inclusivo.

En el siglo XXI, el cumplimiento del principio "un ciudadano, un registro, un voto" tuvo un salto cualitativo significativo gracias a la biometría, con la captura de las diez huellas dactilares de cada ciudadano más el eventual reconocimiento biométrico facial, elementos que imposibilitan la suplantación de identidad o registros múltiples de una misma persona.

La plataforma tecnológica que hace posible la biometría en el padrón electoral corresponde a la solución NEC Corporation, una de las compañías líderes en el mundo por la precisión biométrica, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST)[2].

El Padrón Electoral Biométrico para registrar y/o actualizar la información biográfica como el domicilio actual, necesita la participación ciudadana. Para la actualización de esta información el Órgano Electoral ha implementado el empadronamiento permanente con el objetivo de que este servicio sea accesible en todo momento.

Para contar con un Padrón Electoral Biométrico actualizado y debidamente depurado es importante que los ciudadanos cumplan con su obligación ciudadana de registrar la defunción de sus familiares fallecidos en el Registro Civil. Para llevar una adecuada depuración del Padrón Electoral, el Órgano Electoral cruza esa base de datos con la de Registro Civil, con la información del SENASIR, de la APS, Cementerios Generales, SEDES, además de permitir las declaraciones juradas de familiares de fallecidos cuya defunción no haya sido inscrita en el Registro Civil. Asimismo, durante la pandemia COVID-19 ha permitido el registro de las defunciones incluso después de la inhumación de los fallecidos.

El Órgano Electoral ha puesto a disposición de organizaciones políticas, sociales, civiles, académicos, analistas, periodistas y ciudadanía en general el Padrón Electoral Biométrico a través de los laboratorios de integridad instalados a nivel nacional, conciliando la transparencia y el control social con la privacidad de los datos personales de los ciudadanos.

2 https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2014/NIST.IR.8034.pdf

https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/02/21/ir_7123_analysis.pdf

Contar con un Padrón seguro y actualizado tiene como efecto un proceso electoral confiable y transparente, y un Padrón Electoral accesible, inclusivo, oportuno y gratuito garantiza el ejercicio universal de este derecho: el ejercicio del voto por todas aquellas personas que cumplen las condiciones legales.

Por ello, adoptar acciones y consolidar avances -principalmente tecnológicos- que garanticen seguridad en su conformación y otorguen confianza a la población, ha sido una preocupación constante en el Órgano Electoral por la importancia del Padrón Electoral en el sistema democrático boliviano.

Un aspecto observado por partidos políticos y analistas ha sido el crecimiento del Padrón Electoral. Es importante señalar que una de las características esenciales de todo Padrón Electoral es su carácter inclusivo, ya que en él deben estar todos aquellos que cumplen las condiciones establecidas por ley. En el presente documento, se presenta un análisis histórico que permitirá entender el crecimiento del Padrón Electoral y los factores a los que responde este crecimiento.

2. El problema del Subregistro Electoral

El subregistro electoral es la denominación utilizada para establecer la cantidad de personas en edad de votar que no se encuentran inscritas para ejercer el derecho al sufragio. Este subregistro se vincula con el problema de la indocumentación, pues uno de los requisitos para efectuar el registro electoral es la presentación de la cédula de identidad, la cual debe ser expedida con la presentación del certificado de nacimiento de la inscripción realizada en el Registro Civil[3]. Sin embargo, la unicidad de cada persona registrada no depende del documento de identidad presentado (datos biográficos) sino de la biometría única de cada individuo.

Efectuada dicha aclaración y retomando el problema del subregistro electoral, es importante señalar que no existen datos oficiales sobre el subregistro de nacimientos antes del censo de población y vivienda de 2001. Ese Censo determinó que el subregistro de nacimiento ascendía al 9.58%. Respecto la cantidad de personas sin Cédula de identidad no se tiene fuente cierta de verificación.

Desde la década de 1980, la indocumentación era un problema percibido con facilidad. En 1992 para

3 Es importante hacer notar que tanto el Registro Civil como el Registro Electoral son administrados por el Órgano Electoral Plurinacional a través del SERECI. Mientras que la entidad que otorga la cédula de identidad de los bolivianos es el SEGIP, entidad descentralizada que se encuentra bajo tuición del Ministerio de Gobierno perteneciente al Órgano Ejecutivo.

dar solución a este problema se creó el Registro Único Nacional (RUN) que debía realizar el registro de nacimientos y dotar de Cédula de Identificación Nacional a los ciudadanos que no tenían un documento de identificación, particularmente de áreas rurales. Pese a algunos logros, los resultados no estuvieron por completo a la altura de las expectativas.

En 1998 se creó una nueva entidad para que -en remplazo del RUN- se haga cargo de este trabajo. Dicha entidad, el Registro de Identificación Nacional (RIN), tenía administración civil y no policial. Sin embargo, el ensayo tampoco prosperó.

El acceso universal a los documentos de identidad se vio afectado por un complejo conjunto de barreras de orden administrativo, legal, económico, geográfico y socio cultural. El subregistro de nacimientos y la carencia de un documento de identidad llevaron a que una parte de la población vea limitada el efectivo ejercicio del derecho a la identidad, acceder a educación, salud, empleo, actividad económica formal, participación social y al ejercicio pleno de la ciudadanía, como elector o candidato. Si una persona no tiene inscrito su nacimiento en el Registro Civil, no puede obtener el documento que acredita su existencia legal, el certificado de nacimiento es un requisito para obtener un documento de identidad, requisito para ser inscrito como elector o candidato.

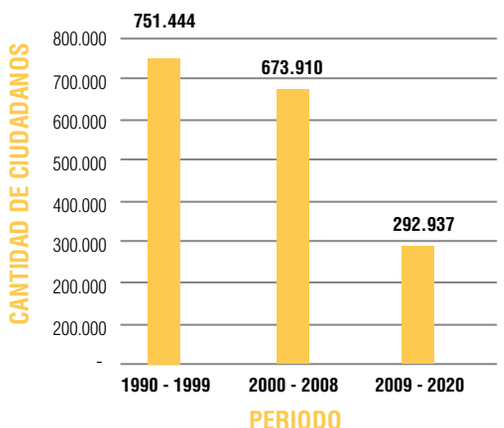
Al problema del sub registro de nacimientos y la indocumentación se sumó la mala documentación, referida a los errores de registro que también impedían a la población documentada ejercer una ciudadanía plena, porque al igual que para el registro de los nacimientos fuera de plazo, la legislación de ese momento imponía la obligación de presentar una Resolución Judicial, lo que significaba tiempo y dinero, condiciones que no siempre eran alcanzadas por personas particularmente de zonas urbanas periféricas, rurales, o indígenas.

Transferida la administración del Registro Civil a la Corte Nacional Electoral (hoy Tribunal Supremo Electoral) y reconocido el problema de indocumentación por el Órgano Electoral, se adoptó una política pública destinada a garantizar el ejercicio del derecho a la identidad, primero gestionando una disposición legal que permitió reconocer el derecho de las niñas, niños y adolescentes a tener el registro y su primer certificado de nacimiento de manera gratuita, luego dejando atrás los trámites judiciales para el registro fuera de plazo de los nacimientos, estableciendo para ello un procedimiento administrativo y finalmente disponiendo que los errores de registro puedan ser subsanados también en la vía administrativa.

Las disposiciones legales más importantes aprobadas con aquel objetivo fueron el Decreto Supremo No.25230 de 23 de noviembre de 1998, el Decreto Supremo No.24247 de 7 de marzo de 1999, el Decreto Supremo No. 25448 de 25 de junio de 1999, el Decreto Supremo No.26718 de 26 de julio de 2002, la Ley Nº 2616 de 18 de diciembre de 2003, Decreto Supremo No. 27915 de 13 de diciembre de 2004 y el Decreto Supremo No.132 de 20 de mayo de 2009.

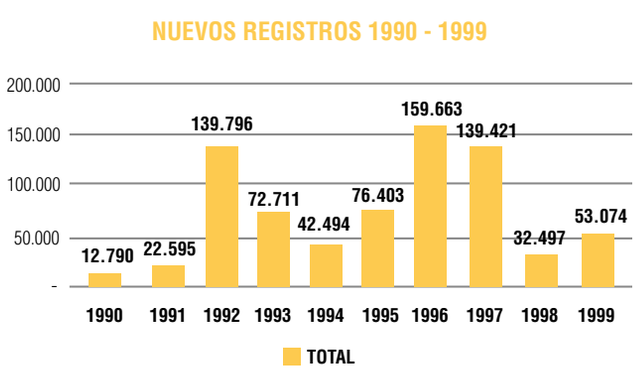
El cuadro siguiente se describe la cantidad de personas mayores de 18 años registradas desde 1990 hasta el 2020, dividida por los periodos objeto de estudio del presente documento.

Ilustración 1.
Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 2020



Desde 1990 hasta el 2020 fueron registrados los nacimientos de 1.718.291 personas mayores de 18 años.

Ilustración 2.
Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 1999



El cuadro permite advertir que como resultado del trabajo realizado por el RUN en el periodo 1992 – 1998, se registraron a 662.985 mayores de 18 años. De hecho, las gestiones 1992, 1996 y 1997 fueron en las que se inscribió y documentó a la mayor cantidad de personas mayores de 18 años. En 1992 se registró a 139.796 mayores de 18 años, en la gestión 1996 se registraron

a 159.663 mayores de 18 años y en 1997 se registró a 139.421 mayores de 18 años.

Ilustración 3.
Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2000 a 2008

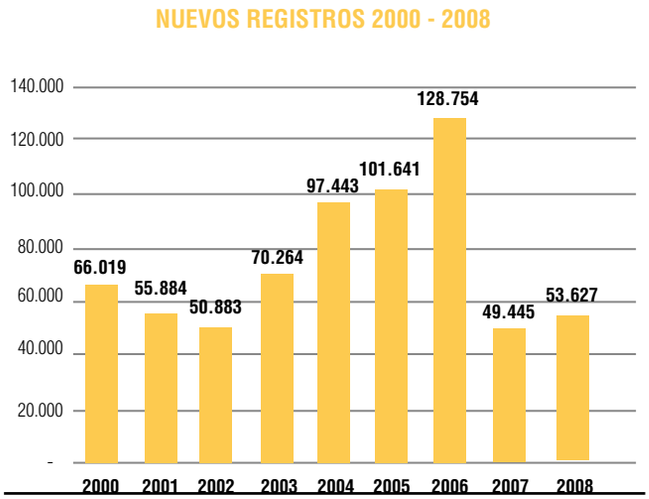
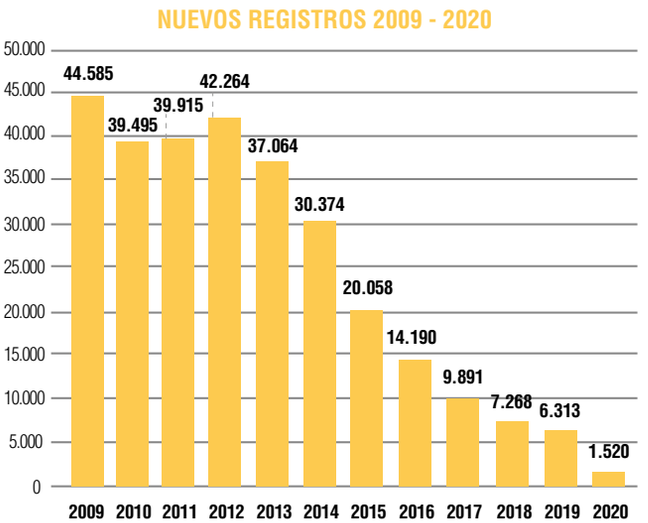


Ilustración 4.
Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2009 a 2020



En la década de 2000 y 2009 se registró el nacimiento de 718.495 mayores de 18 años y del 2010 al 2020 se registraron a 248.352 mayores de 18 años.

Los registros de nacimientos de mayores de 18 años efectuados de 1999 al 2015 reflejan los esfuerzos realizados por la Corte Nacional Electoral y por el Tribunal Supremo Electoral para mitigar el subregistro de nacimientos y garantizar el ejercicio del derecho a la identidad, trabajo desarrollado a través de campañas efectuadas por el Registro Civil y financiadas con recursos de la cooperación internacional principalmente. Los principales beneficiarios de estas campañas fueron las comunidades indígenas y campesinas rurales, y en áreas urbanas, la población ubicada en áreas periurbanas básicamente constituida por el éxodo rural. A partir del 2016, ya no se llevaron a cabo campañas específicas de documentación dirigidas a mayores de 18 años, las campañas estuvieron dirigidas a resolver temas de registro civil de forma integral.

La información expuesta es valiosa debido a que los ciudadanos mayores de 18 años documentados, superando la barrera que le imponía la carencia del registro de su nacimiento y la obtención del documento de identidad, pudieron inscribirse para ejercer sus derechos políticos como electores o candidatos.

Los registro del nacimiento de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años en la década del 2000 y el reconocimiento de la naturaleza administrativa de los actos de registro, a través de la modificación de disposiciones legales que permitieron efectuar el registro tardío de los nacimientos así como el saneamiento de los registros a través de un trámite administrativo determinaron que una importante cantidad de personas imposibilitadas de ejercer derechos, sean incorporadas al ejercicio de una ciudadanía plena y en consecuencia puedan inscribir su condición de elector por primera vez, obtenida su Cédula de Identidad.

En el Cuadro se advierte que de 1990 a 1999 se registraron por primera vez 751.444 personas y del 2000 al 2008 fueron registrados por primera vez 673.910 personas, las que de hecho antes de tener su certificado de nacimiento no participaban en los procesos electorales ni como electores ni como candidatos. En esas dos décadas no existía el empadronamiento permanente y por tanto la accesibilidad al registro electoral era limitada a los empadronamientos masivos en los cuales no se garantizaba una cobertura longitudinal debido a las limitaciones de integración caminera, logística, entre otros.

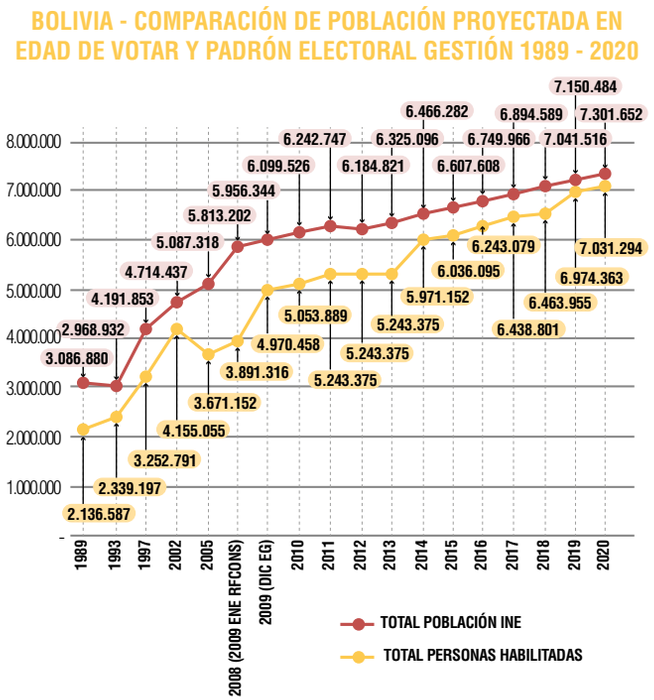
El censo de población de 2012 ha permitido verificar que el trabajo dio buenos resultados. Los datos señalan que el 97% de los bolivianos cuentan con el registro de su nacimiento (79% con una cédula de identidad).

Existe la caída sostenida en el subregistro de nacimientos que pasa de un 10% en 2001 a un 3.5% en 2012, situación que va de la mano con una tendencia de la población a inscribir cada vez de manera más oportuna el nacimiento de sus hijos. Más del 96% del nacimiento de las niñas/os se inscribe antes de que la niña o el niño cumpla su primer año de nacimiento y no se evidencian diferencias significativas entre el área rural y el área urbana, gracias al desarrollo normativo, estrategias operativas, comunicacionales, la desconcentración del servicio de registro civil, el proyecto No soy X, entre otras.

La disminución del subregistro de nacimientos explica el crecimiento del Padrón Electoral y la disminución del subregistro electoral porque se contrajo paulatinamente la brecha entre empadronados y población mayor de 18 años.

El cuadro expone el crecimiento del Padrón Electoral, desde 1989 hasta 2020, comparado con el crecimiento de la población en edad de votar proyectado por Instituto Nacional de Estadística.

Ilustración 5. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados PEB



Fuente: INE, SERECI

El volumen del Padrón Electoral se acerca a la población en edad de votar proyectada por el Instituto Nacional de Estadística, lo que implica un logro significativo de la democracia boliviana.

Desde 1993 hasta el 2002, la brecha de subregistro electoral tiene una disminución sostenida. En 1993 el 80% de los ciudadanos en edad de votar estaban inscritos en el Registro Electoral vale decir que 569.755 ciudadanos no tenían registrada su condición de electores. El 2002 esta brecha disminuyó, el 88% de los ciudadanos estaban inscritos, y solo 559.382 ciudadanos no estaban registrados en el Padrón.

Entre el 2005 y el 2014 la constante de disminución del subregistro electoral prosigue. La brecha tuvo un punto alto en 2005 por la depuración efectuada en el marco de la modificación del inciso f) del artículo 70 del Código Electoral que por primera vez incorpora la determinación de depurar a los ciudadanos inscritos que no votaron en la última elección general o municipal (medida que posteriormente a partir de la promulgación de la ley N° 026 el año 2010 se denomina "inhabilitar", mientras que la depuración pasa a hacer referencia a la exclusión de fallecidos del padrón electoral). La medida permitió una efectiva depuración de los fallecidos cuyo registro no había sido documentado en el Registro Civil desde la creación del Padrón informatizado en 1991.

En el referéndum de 2009 previo la creación del Padrón Electoral Biométrico, se registraron 3.891.316 millones de personas y el INE estimaba una población en edad de votar de 5.813.316 millones, sobre la base del censo 2001, es decir que cerca de más de un millón de ciudadanos no se registraron para votar, el subregistro superó el 33%.

El primer Padrón Electoral Biométrico de diciembre de 2009 dispuso un desplazamiento en brigadas móviles a nivel nacional y con una captura de datos biométrico longitudinal, el subregistro electoral disminuyó al 16% (985.886 personas en edad de votar no estaban incluidas en el Padrón).

La brecha de subregistro se acorta en 2014, año en el que el Padrón Electoral incluyó al 92% de las personas en edad de votar (subregistro de 495.130 personas mayores de 18 años). El 2020 el subregistro alcanzó el 4%, es decir que el 96% de las personas en edad de votar se encuentran habilitadas en el Padrón Electoral Biométrico, por lo que las medidas de inclusión y desconcentración dieron buenos resultados más aún cuando uno de los estándares mundiales de calidad del padrón electoral se refiere a la inclusión de votantes y el registro de su diversidad. El 4% de subregistro logrado el 2020 equivale a 270.358 personas en edad de votar.

Siguiendo el razonamiento de la Auditoría al Padrón Electoral Biométrico, el crecimiento del Padrón Electoral guarda relación con la proyección de crecimiento poblacional mayor de 18 años, orientándose a la máxima mundial que todo Padrón Electoral ha de ser preciso, inclusivo y accesible.

El análisis del crecimiento del Padrón Electoral en cada uno de los municipios del país debe tomar en cuenta además del crecimiento poblacional, las variables de la migración. Por ejemplo, el crecimiento del Padrón en ciudades capitales de departamento, ciudades intermedias y localidades cercanas a ciudades obedece además del crecimiento de la población a factores de migración interdepartamental y del sector rural. La migración a las ciudades se origina básicamente en expectativas de mejores condiciones de ingreso, empleo, acceso a salud y educación y en la búsqueda de mejores niveles de vida.

En otros casos el crecimiento del Padrón -en algunas otras localidades- puede explicarse por el surgimiento de polos de desarrollo económico, nuevos asentamientos humanos, migración por estudios superiores, la prestación del servicio militar, entre otras variables que merecen un estudio particular. Por ejemplo, el crecimiento del Padrón en el municipio de Achocalla del Departamento de La Paz se explica por el crecimiento de la mancha urbana de las ciudades de La Paz y de El Alto, que absorbe parte el crecimiento de estas ciudades.

El siguiente cuadro describe el crecimiento del Padrón Electoral en los nueve Departamentos de Bolivia desde el 2009 hasta el 2020 (ver tabla 1,2 y 3).

Tabla 1.
Histórico de Habilitados por Departamento 2009 a 2020

DEPARTAMENTO	HABILITADOS									
	COS-TIT_2009	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AA-JTC2017	EG2019	EG2020
Chuquisaca	211.595	267.701	272.379	283.501	323.129	324.990	336.615	348.421	370.680	368.623
La Paz	1.278.022	1.481.037	1.503.080	1.539.906	1.678.769	1.699.110	1.753.071	1.792.978	1.910.654	1.923.305
Cochabamba	705.199	922.618	938.974	984.267	1.128.351	1.136.715	1.180.596	1.216.294	1.325.896	1.340.548
Oruro	200.982	249.780	253.127	263.834	293.576	296.957	305.116	314.747	335.777	339.950
Potosí	289.606	361.895	367.089	378.291	409.144	409.154	421.020	428.683	452.047	453.287
Tarija	177.306	260.598	264.647	277.406	323.351	327.661	336.247	352.474	377.600	376.846
Santa Cruz	868.417	1.202.432	1.221.916	1.272.021	1.533.638	1.553.476	1.615.584	1.677.634	1.863.543	1.886.386
Beni	128.479	183.485	189.330	197.407	223.598	226.765	232.247	240.509	265.586	270.213
Pando	31.710	40.912	43.347	46.742	57.596	61.267	62.583	67.061	72.580	72.136
Total General	3.891.316	4.970.458	5.053.889	5.243.375	5.971.152	6.036.095	6.243.079	6.438.801	6.974.363	7.031.294

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

Tabla 2.
Histórico de Inhabilitados / No Habilitados por Departamento 2009 a 2020

DEPARTA-MENTO	INHABILITADOS									NO HABILI-TADOS
	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AA-JTC2017	EG2019	EG2020	EG2020
Chuquisaca	212	202	340	906	2.090	1.881	1.828	1.511	8.964	263
La Paz	423	314	1.001	1.627	6.815	7.666	6.890	6.969	27.730	876
Cochabamba	135	72	634	1.761	4.910	5.605	4.684	4.824	23.037	625
Oruro	311	160	126	321	1.042	1.169	901	965	4.723	111
Potosí	252	197	381	784	3.584	2.769	2.250	2.118	12.934	389
Tarija	152	88	180	329	1.923	1.967	1.894	1.818	11.687	294
Santa Cruz	392	270	825	2.682	14.202	14.253	12.274	10.987	39.456	1.138
Beni	32	45	148	430	1.398	1.842	1.713	1.692	6.614	235
Pando	164	93	43	131	399	452	477	437	1.387	79
Total General	2.073	1.441	3.678	8.971	36.363	37.604	32.911	31.321	136.532	4.010

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

Tabla 3.
Histórico de Depurados por Departamento 2009 a 2020

DEPARTAMENTO	DEPURADOS								
	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AA-JTC2017	EG2019	EG2020
Chuquisaca	6	105	284	6.370	9.714	12.173	16.293	21.907	25.502
La Paz	98	1.623	9.693	49.063	58.796	71.844	93.812	123.038	147.886
Cochabamba	9	19	359	18.800	29.809	37.773	49.312	66.557	78.969
Oruro	10	43	1.703	7.789	9.825	11.992	15.849	20.845	25.078
Potosí	6	7	96	7.522	15.077	19.160	25.243	34.023	39.267
Tarija	6	173	76	6.544	7.978	9.918	13.233	17.818	20.781
Santa Cruz	50	53	72	19.922	34.287	45.369	59.986	80.748	97.254
Beni	1	6	39	3.741	5.994	7.815	10.621	14.010	16.968
Pando	-	4	10	578	831	1.134	1.556	2.121	2.600
Total General	186	2.033	12.332	120.329	172.311	217.178	285.905	381.067	454.305

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

Es necesario aclarar que las inhabilitaciones legales (por no cumplimiento de obligaciones electorales) fueron aplicadas a partir de la gestión 2016 con la inhabilitación de jurados no asistentes y el 2019 con el criterio de inhabilitar a jurados no asistentes y ciudadanos no votantes tomando en cuenta las elecciones generales 2009 y 2014, antes de dichas gestiones sólo se realizaron inhabilitaciones de carácter técnico que en la gestión 2020 se denominaron "no habilitados". En la gestión 2020, se efectúa la inhabilitación de jurados no asistentes y ciudadanos no votantes tomando en cuenta el Referéndum de 2016 y Elecciones Judiciales 2017, disminuyendo el periodo de inhabilitación como medida de saneamiento y actualización del Padrón Electoral.

Por otro lado, es necesario precisar que la vinculación entre la base del Padrón Electoral y la base de datos del Registro Civil permite asociar el Registro Electoral al respectivo registro de nacimiento, por ello, para realizar cualquier trámite en el Registro Civil y obtener un certificado, se realiza el control de acceso biométrico, de tal manera que si alguien pretende con una identidad diferente registrar un nacimiento o requerir un certificado es identificado. La vinculación de estas bases de datos y del acceso biométrico a tales bases de datos permite evitar la suplantación de identidad o los registros múltiples de una persona con datos biográficos distintos. Para el registro de un nacimiento por ejemplo, el declarante tiene que estar inscrito en el Padrón Electoral Biométrico, ya que su identidad debe ser verificada biométricamente antes de realizar el registro, asimismo, para obtener un certificado de nacimiento también quien solicita el certificado debe tener registrada su biometría en la base de datos del Padrón Electoral Biométrico, sólo de esta forma se verifica que quien requiere el certificado sea efectivamente quien dice ser. Esta medida también coadyuva a la política nacional de la lucha contra la trata y el tráfico de personas.

Por otro lado, es importante hacer notar que desde 2016 todos los certificados de nacido vivo tienen registrado el número de documento de identificación que el nacido tendrá en un futuro en su Cédula de Identidad, gracias a la interoperabilidad de los sistemas del Tribunal Supremo Electoral a través del Servicio de Registro Cívico (SERECI) con el Ministerio de Salud a través del Sistema Nacional de Información en Salud y el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP).

Con la incorporación de la biometría en los procesos de registro electoral y registro de los hechos vitales y estado civil de las personas, se logra la construcción de un registro con alto grado de credibilidad y exactitud.

3. Evolución histórica de la conformación del Padrón Electoral Boliviano. Del Registro Electoral Manual al Registro Electoral Biométrico.

Para el análisis del crecimiento del Padrón Electoral –como se ha podido evidenciar- se ha tomado un periodo de tiempo de tres décadas que permite tener una visión histórica de su evolución. El periodo de análisis ha sido dividido en tres partes, la primera del año 1989 al 1999, la segunda del año 2000 a enero de 2009 y la tercera de diciembre de 2009 a septiembre de 2020, división efectuada no solo por el tiempo sino también por los cambios efectuados en la forma de conformación, procesamiento y consolidación del Padrón Electoral.

3.1 Periodo 1989 a 1999

A inicios de 1990 un acuerdo político de los Partidos Políticos con representación parlamentaria constituyó las denominadas Cortes Electorales imparciales, conformadas por notables, decisión que permitió recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en los procesos electorales ya que hasta ese entonces los partidos políticos eran los que designaban a los vocales de acuerdo a su porcentaje de votación. Las irregularidades en el cómputo del proceso electoral general en 1989 con la anulación de mesas en las que los partidos a los que representaban no eran favorecidos con el resultado, a través de reconteo de votos, deterioró la credibilidad de dicha instancia electoral.

En 1992, también gracias a un acuerdo político, se tomó la determinación de que la administración del Servicio de Registro Civil sea transferida a la Corte Nacional Electoral, con el objetivo de evitar que el Servicio de Registro Civil sea utilizado para manipular resultados electorales.

Hasta 1991 el Padrón se caracterizó por ser manual y conformarse para cada proceso electoral a través de libros de registro que eran a su vez usados en las mesas de sufragio para el control de la votación. Después de publicada la Ley No.1246 de 5 de junio de 1991 recién las inscripciones efectuados en los libros de Registro Electoral son transcritas a un sistema computarizado.

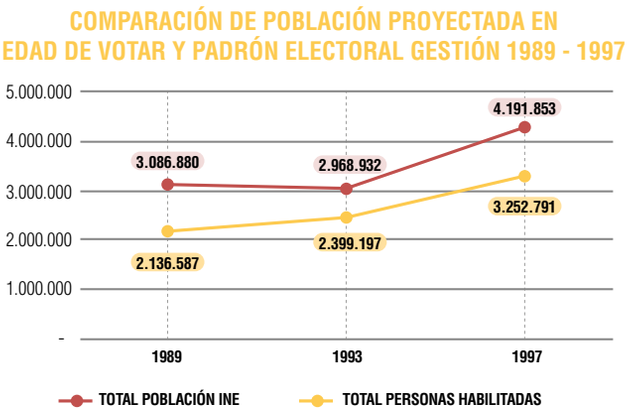
En el marco de la Ley No. 1246 de 5 de junio de 1991 se realizó un nuevo registro de ciudadanos para las elecciones municipales de 1991. Estas inscripciones fueron por primera vez transcritas a un sistema informático para conformar el Padrón Electoral, actualizado antes de cada proceso electoral con los registros de nuevos electores y con la transcripción de registros de los ciudadanos que cambiaron de domicilio. Este Padrón Electoral se utilizó en todos los procesos electorales siguientes hasta el Referéndum de aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado del 25 de enero de 2009.

En este periodo, la actualización del Padrón Electoral se efectuaba a través de un empadronamiento realizado en la etapa previa a un proceso electoral. Las personas en edad de votar acudían a los lugares de registro electoral a cargo de Notarios Electorales para registrar su condición de elector en libros que contenían 300 partidas que se constituían a su vez en las mesas de sufragio en el día de la elección.

La actualización de la información del Padrón Electoral se realizaba a través de nuevos registros, es decir que si un ciudadano cambiaba de domicilio debía volver a inscribirse. Dichos registros manuales eran transcritos a una base de datos. Una vez conformada la base de datos, ésta era contrastada con los datos biográficos de dichos inscritos, que consistía en la comparación de nombres y fechas de nacimiento, habilitándose sólo el último registro en caso de las personas que tenían más de una inscripción debido al cambio de domicilio. La depuración de fallecidos se realizaba utilizando listas de fallecidos proporcionadas por el Servicio de Registro Civil pues todavía no se contaba con una base de datos centralizada del registro civil.

De 1989 a 1999, se desarrollaron tres elecciones generales (1989, 1993 y 1997). En el cuadro siguiente se describe el crecimiento del Padrón Electoral en estos tres procesos electorales nacionales, comparando el crecimiento de la población en edad de votar de acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadística con la cantidad de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

Ilustración 6.
Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 1989 a 1997



Fuente: INE, Padrón Electoral Biométrico una proeza de los bolivianos. Raúl Peñaranda

Hasta las reformas constitucionales de 1994 la mayoría de edad se la obtenía a los 21 años. La Ley Nº 1246 de julio de 1991, en su artículo 4 establecía que se consideraban electores a las personas mayores de 21 años, o 18 siendo casados, independientemente de su grado de instrucción, ocupación o renta. Una de las reformas constitucionales de 1994 determinó que la mayoría de edad se la obtenga a los 18 años. Esto implicó que el Padrón Electoral para el proceso electoral de 1997 incorpore a sus registros a casi un millón de nuevos electores adicionales. No obstante, en 1997 al menos 939.062 personas en edad de votar no estaban registradas lo que significa que solo el 77% de las personas en edad de votar podían ejercer su derecho al voto.

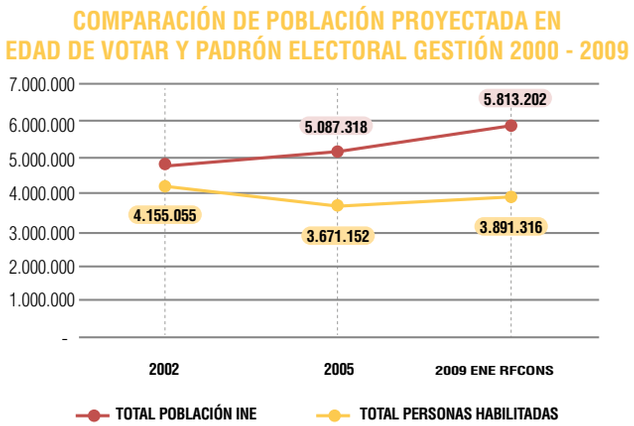
3.2 Periodo 2000 a enero del 2009

El empadronamiento en el periodo 2000 a enero de 2009 se caracterizó por consolidar la incorporación de la tecnología en su procesamiento, manteniendo en la etapa de la captura de la información un procedimiento manual. La tecnología permitió, además, en el proceso de conformación y procesamiento del Padrón Electoral, el uso de la base de datos del Registro Civil que fue constituida entre el 2002 y el 2005 con la transcripción de las inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones. Para la depuración se comenzó a usar la base de datos de fallecidos y para la verificación de homónimos la base de datos de nacimientos del registro civil.

Además de las elecciones generales de 2002 y 2005, en esta década se desarrollaron los siguientes comicios: el 18 de julio de 2004 el Referéndum vinculante sobre la política energética, el 5 de diciembre de 2004 las Elecciones Municipales, el 2 de julio de 2006 el Referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales y la Elección de Asambleístas Constituyentes, el 29 de junio de 2008 la Elección del Prefecto del Departamento de Chuquisaca, el 10 de agosto de 2008 el Referéndum de Revocatorio de mandatos y el 25 de enero de 2009 el Referéndum dirimidor y de aprobación del texto íntegro del proyecto de Constitución.

El siguiente cuadro presenta el detalle del crecimiento del Padrón Electoral en los procesos electorales generales celebrados el 2002, 2005 y en enero 2009, comparada con la población en edad de votar proyectada por el Instituto Nacional de Estadística. Para el referéndum de enero de 2009, se ha utilizado la cantidad de población mayor de 18 años proyectada por el INE para 2008.

Ilustración 7.
Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2000 a 2009



Fuente: INE, Padrón Electoral Biométrico una proeza de los bolivianos. Raúl Peñaranda

El 2005 el Padrón Electoral decreció en más del 11% con respecto a los ciudadanos registrados para las Elecciones Generales de 2002 (483.903 personas). Esta depuración fue realizada como efecto de la modificación del artículo 70 inciso f) del Código Electoral que dispuso por primera vez que los ciudadanos que no sufragaron en la última elección general o municipal debían ser depurados.

El informe la OEA de esa elección recomendó que la reforma del Padrón Electoral debería ser una tarea prioritaria, mediante su unificación con el registro civil, de manera que se cuente con un instrumento depurado, único y sistematizado; asimismo, recomendó avanzar en la creación de un documento electoral único y universal.

El 2006, la carnetización gratuita promovida por el gobierno provocó nuevos cuestionamientos al Padrón Electoral: se denunció la emisión irregular de cedulas de identidad sin respaldo de registros de nacimiento. El informe de Observación de la OEA del proceso electoral para la Elección de asambleístas constituyentes de 2006 recomendó: "realizar un empadronamiento nacional, creando un documento único que contaría con un código de identificación geográfica y un número único".

Pese a las limitaciones tecnológicas, el Padrón Electoral del 2008, de acuerdo a la Misión de Observación Electoral de la OEA del Referéndum Revocatorio del mandato popular celebrado el 10 de agosto de 2008, tenía niveles de seguridad que se encontraban dentro de los estándares técnicos recomendados, si bien advierte una fragilidad creciente, con "cuestionamientos como: ¿De qué forma se identifica un ciudadano en la mesa electoral para ejercer su derecho al voto?" Ya que para acreditar una identidad se admitía los siguientes documentos: Cédula de Identidad, Registro Único Nacional (RUN), Pasaporte o Libreta de Servicio Militar. El informe señala que esta posibilidad podría ser un problema para el proceso, pues una de las quejas contra el padrón ha sido la clonación del documento de identidad.

Una segunda interrogante para la Misión fue: "¿quién imprime los listados índice y de inhabilitados de cada mesa electoral? El informe señala que "estos listados son impresos por los departamentos informáticos en cada Corte Departamental Electoral, bajo los lineamientos técnicos del departamento de informática de la Corte Nacional Electoral, pero sin responsabilidad de este último. Inclusive este listado podría ser diferente a la última actualización del padrón". Sobre el crecimiento del Padrón Electoral el informe de la Misión estableció que el crecimiento de 333.000 registros se encuentra dentro del porcentaje normal, de acuerdo con la tasa histórica de un 4% anual aproximadamente a nivel nacional.

La Misión de Observación Electoral de la OEA para el Referéndum dirimidor y de aprobación del texto íntegro del proyecto de constitución de enero de 2009 en su informe señaló: "llamó la atención sobre el programa de carnetización gratuita gestionado por el Ministerio de Gobierno (…) Su modus operandi carecía de transparencia en cuanto a los procedimientos de recolección de datos y los métodos de consolidación de los mismos, ya que ni la CNE ni la Policía tenían control alguno sobre las actividades del programa".

A raíz de estas denuncias, se acordó la realización de una Auditoría del Registro Electoral. El informe concluyó que el Registro Electoral de Bolivia era un instrumento confiable y recomendó adoptar medidas referidas a políticas de seguridad institucional que incluya la protección de la información, los elementos que se deban proteger, los niveles de protección, los responsables de difusión de la información, los recursos que son de uso restringido, y definir quienes y cómo tienen acceso a la información.

Además, la Auditoría efectuada por la OEA recomendó adoptar medidas referida a los procesos que requieren planes de contingencia y de soporte -como seguridad de la información-, definición de controles para la confidencialidad, integridad y disponibilidad, actualización de la plataforma tecnológica que incluya Software, Comunicaciones y Bases de Datos, reingeniería al proceso de gestión en el Registro Electoral para automatizar los procesos manuales y que permitan el Registro Ciudadano en línea de forma descentralizada, el cruce de las base de datos con las fuentes generadoras de información, la definición de las seguridades en los procesos y las Listas Índices, la estandarización de procesos y documentación de los mismos a nivel nacional, la elaboración de las Listas Índices con imágenes digitales tales como: huellas, fotos y/o firma y una reingeniería al proceso de depuración realizados al Padrón Electoral.

La Dirección de Asuntos Electorales de la OEA señaló que "El nivel de confiabilidad que hemos encontrado en el padrón electoral boliviano esta sobre el nivel internacional, es de un 95% por ciento. El padrón electoral boliviano es confiable".

3.3 Periodo 2009 al 2020

Las elecciones del 6 de diciembre de 2009 fueron las primeras en realizarse bajo el marco de la Constitución Política aprobada mediante voto popular el mes de enero de 2009.

La Ley Nº 4021 del Régimen Electoral Transitorio, promulgada el 14 de abril de 2009, definió la conformación de un Padrón Electoral Biométrico, que además de huellas dactilares incluya la fotografía facial, la firma y datos referidos a la identidad de la persona.

En agosto del 2009 se inicia el proceso de empadronamiento biométrico a nivel nacional con el acompañamiento técnico de la Organización de Estados Americanos desde el mes de abril. Dicho acompañamiento estuvo centrado en diferentes áreas: organización electoral, seguridad informática, logística electoral, informática y transmisión de datos, legislación electoral, entre otros[4].

Para la elección del 6 de diciembre de 2009 además de conformar un padrón biométrico, por primera vez se abrió la votación de bolivianos en el exterior.

La solución tecnológica del Tribunal Supremo Electoral permitió la captura de información biométrica (las diez huellas dactilares de los ciudadanos –excepto de algunas personas mutiladas o similar impedimento, más el reconocimiento facial) con el fin de eliminar la posibilidad de que una persona tenga más de un registro en el Padrón Electoral aún si tuviera varios documentos de identidad con diferentes datos biográficos debido al carácter único del registro biométrico.

La empresa NEC Corporation proporcionó la aplicación informática que demostró ser segura, confiable, de alta precisión y de velocidad aceptable. NEC Corporation incluyó una solución de almacenaje y la entrega de 3.000 terminales de inscripción completas que se instalaron en todo el país y en el exterior para capturar biométricamente las huellas dactilares, distancias faciales y firmas, como parte del proceso de registro de los votantes. La solución biométrica incorporó las últimas tecnologías de identificación de huellas dactilares de la compañía, así como NeoFace® de identificación facial.

En la conformación del Padrón Electoral Biométrico todos los registros efectuados son enviados al AFIS, sistema que mediante algoritmos, después de comparar las huellas captadas en cada registro con las huellas registradas de los ciudadanos incluidas en toda la base de datos, determina la existencia o no de coincidencias entre huellas o rostro. De no encontrar coincidencias, el registro se cataloga como registro único. En caso de que el AFIS encuentre similitud entre huellas, tanto la huella comparada como la similar son analizadas por un Perito Dactiloscopista que -utilizando las herramientas de la plataforma biométrica- determina si la huella comparada y la similar corresponden o no a la misma persona. Si existe coincidencia el sistema no permite su habilitación en el padrón electoral. En caso de que ya existiese un registro con esas características biométricas, éste es inhabilitado. Esta misma tarea se realiza con los

datos de la fotografía a través de la comparación de distancias entre puntos de medición identificados en el rostro. Después de la comparación de huellas y fotografía facial se efectúa un análisis de la información biográfica registrada (nombre, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, domicilio) para identificar posibles dobles identidades y suplantaciones de identidad, y de manera inmediata, en caso de que los registros tengan diferentes datos biográficos se envíen los antecedentes al Ministerio Público por tratarse de una posible doble identidad o suplantación de identidad.

El sistema biométrico garantiza que sólo exista un registro de cada ciudadano en el Padrón Electoral, eliminando en consecuencia la posibilidad de que exista más de un registro de una misma persona, aún ella presente distinto documento de identidad, pues la unicidad está garantizada por la biometría y no así por los datos biográficos o documento de identidad.

Por otro lado, el sistema de registro biométrico implementado el 2009 por la Corte Nacional Electoral cuenta con medidas de seguridad que impiden la modificación del registro biométrico, además de requerir que los registros de los ciudadanos sean realizados necesariamente de manera presencial; asimismo, asegura el procesamiento y aseguramiento (cifrado) de la información en tiempo real. Tales medidas impiden la posibilidad de precargar registros a dicho sistema y cualquier manipulación de las características dactilares (minucias), garantizando un alto nivel de precisión establecido en las evaluaciones de biometría dactilar y facial del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST)[4].

En el empadronamiento biométrico realizado el 2009, en setenta y cinco días se inscribieron un total de 5.138.583 ciudadanos de los cuales 4.969.487 fueron registrados en el país y 169.096 en el exterior. El padrón aumentó en 1.247.186 ciudadanos, comparado con el último padrón de enero del mismo año debido al gran desplazamiento en brigadas móviles que permitieron la captura de datos biométricos de manera presencial a nivel nacional. Esta actividad fue realizada con el acompañamiento de observadores internacionales incluida la OEA por lo que dicho incremento responde a una medida de inclusión y accesibilidad que ha sido valorada por los expertos internacionales. Dicho incremento no superó la proyección de población votantes establecida por el INE.

La OEA en su informe de evaluación del proceso electoral de diciembre de 2009 explica que el registro se basó en la instalación de una red de centros de empadronamiento con máxima cobertura territorial y con la provisión de equipamiento adecuado para garantizar el registro (captura de huellas, captura de firmas, cámara digital, scanner de documentos y equipos de computación), dichos centros se comunicaron vía Internet con el centro de procesamiento principal. Adicionalmente existieron centros de empadronamiento desconectados cuyos registros se incorporaron a partir de la exportación en medios ópticos y transmisión de éstos desde centros con conectividad, garantizando -en todos los casos- la calidad de la captura de las huellas en tiempo real, mismo que implica la presencia física de cada ciudadano para su registro.

Tras el proceso electoral departamental y municipal celebrado en abril de 2010, el Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA señaló que "…según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población de Bolivia es de 10.426.000 habitantes, de los cuales 5.947.000 son mayores de edad. Hasta el momento solo se han registrado en el padrón electoral 5.059.453 ciudadanos, es decir 887.374 menos de lo estimado por el INE, lo que representa que aproximadamente un 15% de los bolivianos mayores de 18 años no ejercen sus derechos políticos".

El Informe Verbal de la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales del Estado Plurinacional de Bolivia de 12 de octubre de 2014, recomendó que se evalúe ejecutar una revisión de los procesos y mecanismos de actualización y depuración del padrón electoral para aumentar la confianza en el mismo.

Atendiendo aquella recomendación, en la gestión 2017, de junio a octubre, la Organización de Estados Americanos realizó una Auditoria Integral al Padrón Electoral Biométrico. La Auditoria –que incluyó trabajo de campo y acceso a la plataforma biométrica cuya duración fue más de cinco meses- permitió efectuar un análisis transversal del proceso de empadronamiento y la conformación del Padrón Electoral. El Informe de auditoría, al referirse al crecimiento del Padrón Electoral, hace un análisis destinado a verificar su correlación con el censo de Población de 2012, utilizando criterios de distribución demográfica, edad y autoidentificación con naciones y pueblos indígenas Originario Campesinos.

Al efectuar esta comparación la Organización de Estados Americanos concluye que: "… cotejando los datos de las fuentes (Censo y Padrón) en relación a la distribución por departamento de la población mayor de edad se aprecia coincidencia en las respectivas proporciones". Además, señala que "…en relación a la distribución por grandes grupos de edad, se aprecia que existe una discordancia en el porcentaje de participación

4 https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2014/NIST.IR.8034.pdf
https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/02/21/ir_7123_analysis.pdf

del segmento más joven", se realiza esta observación debido a que el segmento de 18 a 25 años tiene el más alto subregistro electoral.

En la auditoría se revisaron los registros habilitados en el padrón electoral contrastando esta información con las partidas de nacimiento y las imágenes escaneadas de las cédulas de identidad de una muestra aleatoria y representativa. El resultado de la revisión documental arrojó un 98.9% de datos contenidos en el Padrón Electoral Biométrico que coinciden con los datos contenidos en la partida de nacimiento y la Cédula de Identidad, lo propio se hizo con las partidas de defunción, el análisis permitió determinar un 96,27% datos de la partida de defunción que coinciden con los datos contenidos en el padrón electoral y señalan claramente nombre, apellido, documento de identidad de la persona y fecha de nacimiento. (Para mayor información sobre el alcance y resultados de esta auditoria consultar en: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/)

Las recomendaciones efectuadas por la OEA en la Auditoria Integral al Padrón Electoral Biométrico fueron atendidas para el proceso electoral 2020. El Tribunal Supremo Electoral efectuó un arduo trabajo de saneamiento del Padrón Electoral Biométrico, actuaciones ampliamente detalladas en los dossiers del padrón electoral biométrico: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/.

El informe MOE de las Elecciones Generales 2020 de la OEA destaca los esfuerzos efectuados por el OEP en aspectos importantes como la participación de las organizaciones políticas, academia y miembros de la sociedad civil; las acciones de saneamiento y conformación del padrón electoral, a través de la realización de mesas multipartidarias y laboratorios técnicos. Asimismo, destaca otras acciones como los mecanismos simples de rehabilitación de ciudadanos hasta 40 días antes de la fecha de elección, así como la reapertura del padrón para el registro de jóvenes que alcanzaron la edad de votar luego de las restricciones por la pandemia de COVID-19.

Tanto el Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales 2019 como el informe Preliminar de Observación Electoral de 2019 de la OEA, no cuestionaron la integridad y confiabilidad del Padrón Electoral Biométrico.

Con la finalidad de promover la transparencia técnica e institucional del proceso de conformación del padrón electoral para las Elecciones Generales 2020, una de las decisiones estratégicas fue la instalación de laboratorios de integridad, inaugurados el 18 de marzo de 2020 para que todas las organizaciones políticas, civiles, analistas, periodistas y académicos puedan realizar consultas, verificaciones y aclaraciones sobre cualquier tema vinculado al Padrón Electoral Biométrico con acceso irrestricto pero en un espacio controlado a fin de resguardar la privacidad de datos personales, al mismo tiempo que se permita dar transparencia, acceso, publicidad y de control social al Padrón Electoral Biométrico. En fecha 20 de agosto de 2020 se da la calidad de permanencia a los Laboratorios de Integridad del Padrón Electoral a nivel nacional.

Dicha inauguración fue acompañada por una amplia difusión en medios de comunicación, visitas presenciales o mesas de encuentro. De este modo el Órgano Electoral involucró en la conformación del Padrón Electoral a las organizaciones políticas y de la sociedad civil, con el debido resguardo de la privacidad de datos personales de los bolivianos. (Para mayor información respecto a los laboratorios visitar la página: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/).

Como resultado del saneamiento del Padrón Electoral Biométrico (PEB) en el cuadro siguiente se describe la cantidad de ciudadanos habilitados, inhabilitados, depurados y no habilitados en el Padrón Electoral de 2020.

Tabla 4.
Actualización del padrón electoral EG2020
(* Depurados desde 2009)

CATEGORIAS	NACIONAL	EXTERIOR	TOTAL
HABILITADOS	7.031.294	301.631	7.332.925
INHABILITADOS	136.532	50.634	187.166
DEPURADOS	*454.305	*1.978	456.283
NO HABILITADOS	4.010	283	4.293

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

Para el proceso electoral 2020, las personas depuradas por fallecimiento fueron de 73.238 en Bolivia y 349 en el exterior.

Para la inhabilitación de ciudadanos que no votaron en los dos procesos electorales, se definió que se aplique a quienes no votaron en las dos últimas elecciones de carácter nacional, es decir Referéndum Constitucional de 2016 y la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional de 2017 para el ámbito nacional. Para el exterior, este criterio se aplicó por primera vez, inhabilitándose a personas que no votaron en las elecciones presidenciales de 2014 y el Referéndum Constitucional de 2016.

4. Procesos electorales desde diciembre de 2009 hasta 2020

En el siguiente cuadro se describe a los procesos electorales llevados a cabo desde la implementación del Padrón Electoral Biométrico.

Tabla 5.
Procesos Electorales llevados a cabo desde la implementación del PEB

Nº	AÑO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FECHA	AMBITO
1	2009	[EG2009]	ELECCIONES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO 2009.	06/12/2019	NACIONAL y EXTERIOR
2	2010	[EDM2010]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES 2010.	04/04/2010	NACIONAL
3	2011	[APJ2011]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES DEL ÓRGANO JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL.	16/10/2011	NACIONAL
4	2011	[MUN2011]	ELECCIONES DE ALCALDESAS O ALCALDES EN LOS MUNICIPIOS DE SUCRE (CHUQUISACA), QUILLACOLLO (COCHABAMBA) Y PAZÑA (ORURO).	18/12/2011	REGIONAL
5	2012	[MUN2012]	ELECCIONES MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS DE CHUA COCANI Y HUATAJATA.	16/12/2012	REGIONAL
6	2013	[MUN2013]	ELECCIONES DE ALCALDESA Y ALCALDE EN LOS MUNICIPIOS DE PUNATA COCHABAMBA Y BERMEJO TARIJA	13/01/2013	REGIONAL
7	2013	[GOB2013]	ELECCIÓN DE GOBERNADORA O GOBERNADOR EN EL DEPARTAMENTO DEL BENI.	20/01/2013	REGIONAL
8	2013	[MUN2013VI-LLARIVERO]	ELECCIONES DE ALCALDESA O ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE VILLA RIVERO (COCHABAMBA).	20/10/2013	REGIONAL
9	2014	[EG2014]	ELECCIONES GENERALES 2014	12/10/2014	NACIONAL y EXTERIOR
10	2015	[EDM2015]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES POLÍTICAS DEPARTAMENTALES, REGIONALES Y MUNICIPALES 2015.	29/03/2015	NACIONAL
11	2015	[REF2015]	REFERENDO APROBATORIOS DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE CINCO DEPARTAMENTOS (CHUQUISACA, LA PAZ, COCHABAMBA, ORURO Y POTOSÍ), LAS CARTAS ORGÁNICAS DE TRES MUNICIPIOS (COCAPATA Y TACOPAYA EN COCHABAMBA Y HUANUNI EN ORURO) Y LOS ESTATUTOS DE DOS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS (TOTORA MARKA EN ORURO Y CHARAGUA IYAMBAE EN SANTA CRUZ).	20/09/2015	REGIONAL
12	2016	[REF2016]	REFERENDO CONSTITUCIONAL 2016.	21/02/2016	NACIONAL y EXTERIOR
13	2016	[EACO2016]	REFERENDO PARA LA APROBACIÓN DE ESTATUTOS AUTÓNOMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS 2016, CARTAS ORGÁNICAS DEL MUNICIPIO DE ARQUE, MUNICIPIO DE BUENA VISTA, MUNICIPIO CUATRO CAÑADAS, MUNICIPIO EL PUENTE, MUNICIPIO EL TORNO, ESTATUTO AUTONÓMICO DEL GRAN CHACO, ESTATUTO AUTONÓMICO INDIGENA ORIGINARIO DE MOJOCOYA, ESTATUTO AUTONÓMICO INDIGENA ORIGINARIO DE RAQAYPAMPA, MUNICIPIO DE SUCRE, MUNICIPIO DE TOTORA, ESTATUTO AUTONÓMICO INDIGENA ORIGINARIO DE URU CHIPAYA, MUNICIPIO DE VIACHA, MUNICIPIO DE VINTO, MUNICIPIO DE YAPACANÍ.	20/11/2016	REGIONAL
14	2017	[EACO2017]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y DE CARTAS ORGÁNICAS 2017. LAS 14 ETA, ALTO BENI, COROICO, LAJA, ACHOCALLA (LA PAZ), SICAYA, PUERTO VILLARROEL, SHINAHOTA (COCHABAMBA), HUACAYA, MACHARETÍ (CHUQUISACA), VALLE GRANDE, POSTRERVALLE (SANTA CRUZ), URIONDO (TARIJA), ANTEQUERA (ORURO) Y PUNA (POTOSÍ).	09/07/2017	REGIONAL
15	2017	[AAJTC2017]	ELECCIÓN DE ALTAS AUTORIDADES DEL ÓRGANO JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2017	03/12/2017	NACIONAL
16	2018	[MUN-2018CHUQUI-HUTA]	ELECCIÓN DE ALCALDESA O ALCALDE, EN EL MUNICIPIO DE CHUQUIHUTA	12/08/2018	REGIONAL
17	2018	[REACO 2018]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS	26/08/2018	REGIONAL

Nº	AÑO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FECHA	AMBITO
18	2018	[MUN-2018COTA-GAITA]	ELECCIÓN DE ALCALDESA O ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE COTAGAITA	28/10/2018	REGIONAL
19	2018	[REFCO2018]	REFERENDO DE CARTAS ORGÁNICAS. SAN LUCAS Y ZUDÁÑEZ (CHUQUISACA), PALOS BLANCOS (LA PAZ), MIZQUE (COCHABAMBA) Y PUERTO QUIJARRO (SANTA CRUZ)	25/11/2018	REGIONAL
20	2018	[REV-2018BOLPE-BRA]	REVOCATORIA DE MANDATO DE AUTORIDAD ELECTA, BOLPEBRA - PANDO	16/12/2018	REGIONAL
21	2019	[EACO2019]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS, ENTIDADES TERRITORIALES DE SAN JUAN, SAN JULIÁN, MAIRANA Y COMARAPA DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ; PELECHUCO, CAJUTA Y SORATA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ; ALCALÁ DE CHUQUISACA, CHUQUIHUTA DE POTOSÍ, Y DEL ESTATUTO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA (AIOC) DE SALINAS, EN EL DEPARTAMENTO DE ORURO,	26/05/2019	REGIONAL
22	2019	[EG2019]	ELECCIONES GENERALES 2019	20/10/2019	NACIONAL y EXTERIOR
23	2020	[EG2020]	ELECCIONES GENERALES 2020	18/10/2020	NACIONAL y EXTERIOR

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

La cantidad de personas habilitadas en procesos electorales nacionales con participación de ciudadanos bolivianos que viven en el exterior del país desde el 2009 es la siguiente:

Tabla 6.

Procesos Electorales llevados a cabo en el exterior desde la implementación del PEB

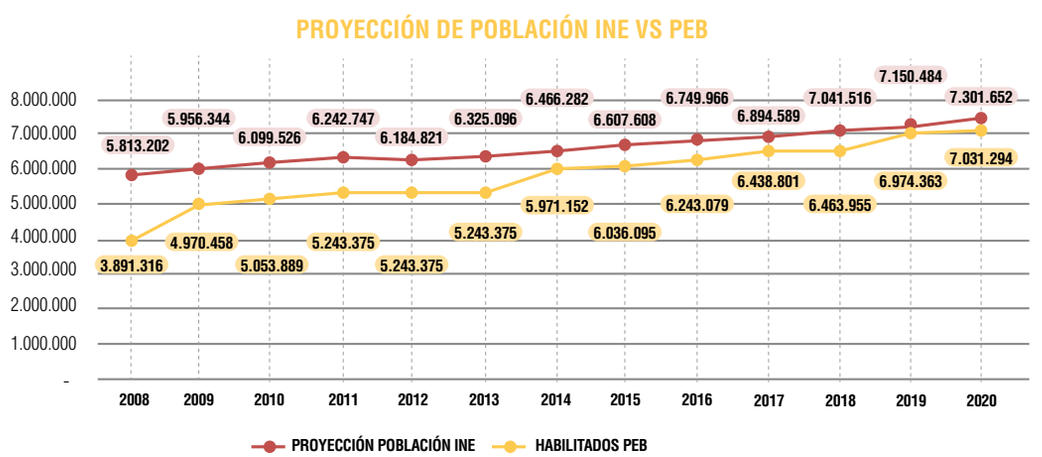
Nº	AÑO	ELECCIÓN	FECHA	INSCRITOS HABILITADOS
1	2009	ELECCIONES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO 2009.	6/12/2009	5.139.554
2	2014	ELECCIONES GENERALES 2014	12/10/2014	6.243.138
3	2016	REFERENDO CONSTITUCIONAL 2016.	21/2/2016	6.502.069
4	2019	ELECCIONES GENERALES 2019	20/10/2019	7.315.374
5	2020	ELECCIONES GENERALES 2020	18/10/2020	7.332.925

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

En el siguiente cuadro se compara la cantidad de inscritos habilitados en el Padrón Electoral Biométrico con la cantidad de población mayor de 18 años proyectada por el INE.

Ilustración 8.

Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2008 a 2020

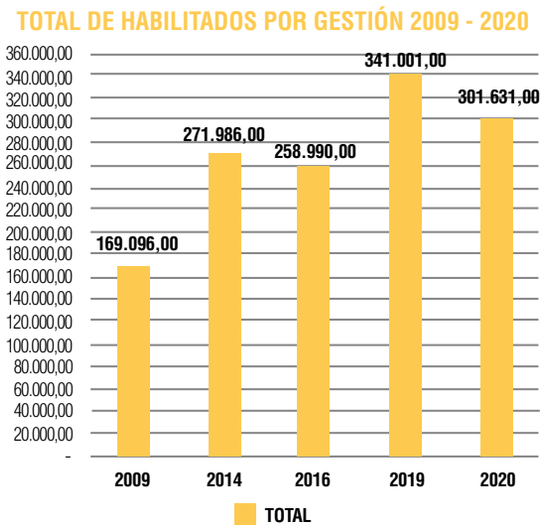


Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

5. Padrón Electoral en el exterior

El comportamiento del empadronamiento en el exterior por gestión se lo describe en el siguiente cuadro (diciembre de 2009 hasta 2020).

Ilustración 9.
Cantidad de ciudadanos habilitados en el exterior – 2009 a 2020



Fuente. Órgano Electoral Plurinacional.

El registro de empadronamiento en el exterior se llevó solo durante los procesos de alcance nacional desde el año 2009, incluyendo el referendo constitucional del 2016; a partir de febrero de 2019, se inicia el empadronamiento permanente en cuatro países (Argentina, Brasil, Chile, España) y en EEUU a partir del 2020.

La conformación del padrón electoral en el exterior sigue los mismos lineamientos aplicados al ámbito nacional debido a que el sistema del padrón electoral boliviano es uno solo, diferenciándose sólo en la distribución geográfica y en la periodicidad de sus registros. Sin embargo, con el empadronamiento permanente en los países señalados, el periodo en su actualización ha sido acortado.

Los registros en el exterior también se llevaron a cabo con base en el reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico. Para el proceso electoral 2020 se depuraron 349 difuntos en el exterior, haciendo un total acumulado desde 2009 a la fecha de 1.978 registrados depurados. La mayor parte corresponde a Buenos Aires (43%), Sao Paulo (13%) y Cataluña (7%).

Las inhabilitaciones de ciudadanos que no emitieron su voto en los dos procesos electorales válidos anteriores fueron realizadas por primera vez en los registros del exterior. Para la elección 2020 se inhabilitaron a 50.634 personas bajo la categoría de ciudadano no votante. No se evidenció mayores diferencias en los porcentajes de inhabilitados entre países La categoría de inhabilitados por no votante o jurado no asistente admite la rehabilitación efectuando la solicitud correspondiente.

6. Padrón Electoral y migración interna

Un tema fundamental de análisis es considerar la relación existente entre la migración interna que existe en nuestro país y su incidencia en el Padrón Electoral.

Nuestro país se caracteriza por tener una dinámica migratoria ágil y creciente, particularmente intermunicipal e interdepartamental, tal y como lo refleja el documento Migración Interna en Bolivia publicado en octubre de 2018 por UDAPE y el INE[5] con base en los dos últimos censos de población y vivienda; esta realidad también se encuentra reflejada en el Padrón Electoral.

A continuación se efectúa un análisis de comparación entre las proyecciones efectuadas por el INE vs. Padrón Electoral en aquellos municipios con alto flujo migratorio, sobre todo en aquellos municipios colindantes a las ciudades capitales que -por el crecimiento de la mancha urbana- han ido poblándose de una manera acelerada. El siguiente cuadro ilustra este tipo de comportamiento en 3 departamentos (ver tabla 7).

Por otro lado, también existen municipios que decrecieron en su población votante debido a la emigración interna, como se muestra en la tabla 8:

Tales comportamientos migratorios ratifican que existen factores externos que dirigen dichas migraciones; por tanto, el análisis del crecimiento del Padrón Electoral a nivel de municipios y bajo valores porcentuales debe estar acompañado no solamente de los indicadores poblacionales sino de múltiples factores que inciden en él de manera directa como por ejemplo aquellas características propias de cada municipio como ser: zonas ganaderas, agrícolas, turísticas, mineras, asentamientos militares, entre otras, que son causa probable de elección de un determinado municipio como destino.

El Padrón Electoral al ser conformado con base a datos reales es capaz de reflejar esta realidad y proporcionar información valiosa para el análisis del fenómeno migratorio en Bolivia facilitando el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo nacional.

5. http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/MIGRA.pdf

Tabla 7.
Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con crecimiento histórico

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PEB 2009	PEB 2020	INE 2020	%CRECIMIENTO PEB RESPECTO A 2009
La Paz	Achocalla	8689	16924	14.991	94,78
La Paz	El Alto	487300	707937	618.301	45,28
La Paz	Viacha	32719	58109	59.540	77,6
Cochabamba	Quillacollo	75364	117548	106.763	55,97
Cochabamba	Colcapirhua	27303	40569	37.300	48,59
Cochabamba	Sacaba	84903	141686	131.695	66,88
Santa Cruz	Cotoca	20738	43324	33.968	108,91
Santa Cruz	Porongo	4543	11091	10.557	144,13
Santa Cruz	La Guardia	31690	77370	110.064	144,15
Santa Cruz	El Torno	23588	36891	39.198	56,4
Santa Cruz	Warnes	31824	87943	132.676	176,34

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

Tabla 8.
Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con decrecimiento histórico

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PEN 2009	PEB 2020	INE 2020	% DECRECIMIENTO PEB RESPECTO A 2009
Chuquisaca	Tarabuco	8.064	7.847	10.355	-2,69
Chuquisaca	Incahuasi	6.907	4.228	8.690	-38,79
La Paz	Caquiaviri	4.829	4.694	10.105	-2,80
La Paz	Calacoto	3.363	3.346	6.679	-0,51
La Paz	Santiago de Callapa	2.737	2.652	4.543	-3,11
La Paz	Puerto Acosta	5.395	5.319	7.242	-1,41
La Paz	La (Marka) San Andrés de Machaca	2.195	2.161	4.006	-1,55
Cochabamba	Morochata	6.924	6.716	8.196	-3,00
Cochabamba	Tacopaya	4.602	4.327	6.670	-5,98
Cochabamba	Tapacarí	11.351	11.150	16.293	-1,77
Oruro	El Choro	1.938	1.929	7.139	-0,46
Oruro	Choquecota	754	714	1.239	-5,31
Oruro	Toledo	3.311	3.303	7.419	-0,24
Oruro	Belén de Anda-marca	984	851	1.353	-13,52
Oruro	Todos Santos	258	242	679	-6,20
Potosí	Urmiri	835	683	2.076	-18,20
Potosí	Tacobamba	4.124	3.490	6.628	-15,37
Potosí	Colquechaca	12.807	5.718	21.204	-55,35
Potosí	Ravelo	7.370	6.941	12.339	-5,82
Potosí	Ocurí	5.797	4.558	8.639	-21,37
Potosí	Atocha	5.766	5.626	7.338	-2,43
Potosí	Arampampa	1.561	1.503	2.216	-3,72
Potosí	Acasio	2.138	2.120	3.793	-0,84
Potosí	Llica	1.935	1.840	3.122	-4,91

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

7. Mitos y realidad acerca del padrón electoral boliviano

El Padrón Electoral es uno de los componentes más importantes de un proceso eleccionario, pues garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, al mismo tiempo que confiere legitimidad al proceso.

Siendo un instrumento de legitimidad, ha sido también blanco de muchos ataques, ya sea por dudas razonables o para generar desconfianza y deslegitimar un determinado proceso electoral, utilizando presunciones equivocadas sobre el proceso de registro, conformación y depuración de un Padrón Electoral que a lo largo del tiempo se fueron convirtiendo en mitos, que, a pesar de ser desvirtuados de forma técnica en cada uno de los eventos electorales, siguen teniendo alguna vigencia.

A continuación, se recogen los cuestionamientos realizados principalmente en redes sociales respecto al padrón electoral.

Mito 1: Crecimiento inusual del Padrón Electoral Biométrico

El padrón no creció inusualmente. Este documento refleja el crecimiento del padrón electoral en los últimos 30 años, explicando la evolución de este hasta la fecha actual. Se observa, y se anota como un significativo logro de la democracia, la reducción de la indocumentación general y del subregistro electoral. El padrón electoral tiene un elevado grado de inclusión y se acerca a la proyección de la población en edad de votar proyectada por el INE.

Parte de la complejidad para el análisis del comportamiento del crecimiento del Padrón Electoral está relacionada con los procesos demográficos (mortalidad, mayoría de edad, o migración interna y externa), cambios de domicilio por estudio, trabajo u otros, autoidentificación regional que llevan a la actualización de las condiciones de su residencia, u otros aspectos como la pérdida o recuperación de la ciudadanía, el problema de la indocumentación y el consecuente subregistro electoral o el interés de la ciudadanía en participar en los procesos electorales, entre otros aspectos, lo que hace que el crecimiento del padrón no necesariamente tenga un comportamiento uniforme o lineal.

Más allá, cabe reiterar la importancia de diferenciar la naturaleza de las fuentes de los datos. El Censo captura los datos de la población en un determinado momento dando una fotografía de la situación en ese momento, a partir de la cual se efectúan proyecciones. Sin embargo, esta captura es susceptible de contener subregistros. El Padrón Electoral capta la información de manera longitudinal y de manera real con la presencia física de todo empadronado, información que se acumula con el paso del tiempo y necesita ser actualizada por el propio ciudadano, además de estar en constante saneamiento y actualización por parte del SERECI. (Para conocer las medidas asumidas en la gestión 2020 visita: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/).

Mito 2: Los muertos votan

Los muertos no votan. Para el proceso electoral 2020, el Tribunal Supremo Electoral realizó una depuración exhaustiva de los difuntos, apoyándose en diferentes fuentes de verificación, y con la cooperación de la ciudadanía en general, permitiendo la exclusión en el padrón electoral de 73.587 registros de ciudadanos por defunción y una cantidad acumulativa de 456.283 personas depuradas del padrón electoral.

Una vez realizado el proceso de identificación y depuración de difuntos, efectuado hasta 30 días antes de un proceso electoral, se culmina con el proceso de conformación del Padrón Electoral, que es utilizado para la generación del material electoral, entro ellos los listados índices de votación.

Los listados Índice de votación contienen el registro biográfico y la fotografía de cada votante de cada Departamento, más el espacio para que el ciudadano, una vez emitido su voto, consigne su huella digital y estampe la firma. En esta etapa, la función de los jurados electorales se torna primordial pues son los que verifican la identidad de cada votante y ejercen el debido control en cada mesa de sufragio.

Una vez culminada la jornada electoral, los listados índice son digitalizados por cada Tribunal Electoral Departamental. Las casillas que figuran en blanco corresponden a los ciudadanos que no emitieron su voto por cualquier causa. La ausencia en dos procesos electorales consecutivos conlleva la inhabilitación.

Por lo tanto, si bien algunos fallecidos pueden figurar en un listado índice (por ejemplo, porque el fallecimiento se produjo en el lapso entre el cierre del padrón y la jornada de votación), ello no implica de ninguna manera que ese registro sea utilizado para que se emita un sufragio indebido.

Los listados índice permanecen en custodia de cada Tribunal Electoral Departamental. Hasta la fecha no se ha recibido ninguna denuncia formal sobre el voto de ciudadanos fallecidos ante los Tribunales Electorales Departamentales, los jueces electorales o el Tribunal Supremo Electoral.

Mito 3: Doble cedula de Identidad ¿doble voto?

Una de las razones para que se creara un Registro Biométrico de los ciudadanos bolivianos en edad de votar, fue la inexistencia de un documento de identidad único y la desconfianza que se tenía en los emisores de esos documentos, hechos que impulsaron un reempadronamiento de todos los ciudadanos en edad de votar, tanto en territorio boliviano como en el exterior, y que la unicidad de un registro esté basado en características biométricas de los ciudadanos y no únicamente en los datos biográficos.

Al ser considerado el documento de identidad un dato biográfico, éste no tiene ninguna intervención en la definición de la unicidad del registro biométrico que se basa en características biológicas singulares de cada individuo. Por tanto, el registro biométrico no depende de la existencia de los documentos de identidad o de las modificaciones que realiza el ciudadano respecto a sus datos primarios.

En consecuencia, aun en el caso de que un ciudadano posea múltiples documentos de identidad, éste es identificado biométricamente, observado como una posible doble identidad y por tanto no habilitado en el Padrón Electoral, además de ser denunciado ante el Ministerio Público por el presunto delito de doble identidad o suplantación.

Mito 4: ¿El Padrón permite registrar personas que no existen?

El Sistema de Registro Biométrico tiene componentes de hardware y software que capturan las huellas garantizando que éstas pertenezcan a un ciudadano vivo (huellas vivas), estos periféricos están fabricados con estándares internacionales: la calidad de captura está certificada por el FBI, se valida la correcta posición de las manos (que se capture la mano izquierda y derecha con sus respectivas posiciones) bajo la clasificación 4-4-2 (cuatro dedos de la mano izquierda, 4 dedos de las mano derecha, y ambos pulgares simultáneamente), eliminando la posibilidad de intercambiar las posiciones de los dedos. De la misma manera el componente biométrico facial, permite la identificación de rostros con características biométricas; este procedimiento de captura garantiza que las huellas y fotografías corresponden a ciudadanos presentes al momento del registro.

Asimismo, ante la mínima probabilidad de similitudes de una de las huellas, el Sistema de Identificación Biométrico la confronta a todas las existentes en el padrón electoral y permite un análisis pericial, que determine la unicidad o no del registro en base a la biometría, de manera previa a su habilitación en el padrón electoral.

Por tanto, no hay la posibilidad de registrar y habilitar a personas que no existen, ni aquellas que no sean personas únicas.

Mito 5: Solo se captura biométricamente un dedo

El sistema de registro biométrico está diseñado para capturar las 10 huellas del ciudadano. Las excepciones (por desgaste de huellas, mutilación, deformación, etc.) son anotadas por el operador al momento del registro. En estos casos, además de las capturas de huellas de todos los dedos posibles, se incorpora el reconocimiento biométrico facial. Ambos garantizan la biometría y –por tanto- el registro único de cada ciudadano.

Mito 6: Posible existencia de un bloque de data alterno, técnicamente reservado, con acceso privilegiado, restringido y secreto, fuera del alcance de quienes hasta ahora verificaron la integridad de este padrón y que en éstas y otras elecciones pudiera haber inducido o condicionado el resultado final

La Plataforma biométrica NEC Corporation utilizada para la conformación del Padrón Electoral Biométrico Boliviano es una plataforma cerrada cuya arquitectura se encuentra confinada en una red segura en el TSE. Son las características de precisión y seguridad (arquitectura cerrada que imposibilita toda manipulación, clonación de registros o cualquier alteración de los datos biométricos) que hacen que esta plataforma biométrica sea considerada como una de las mejores del mundo según los estándares NIST y las certificaciones obtenidas por NEC Corporation.

Por otro lado, los dispositivos de registro de empadronamiento sólo permiten la captura de huellas vivas (personas presentes en el momento del empadronamiento), información que no puede ser desviada y necesariamente es consolidada en la plataforma biométrica, precisamente por ser una solución cerrada.

Los diferentes controles internos, informes de confiabilidad así como la auditoría de la OEA de 2017 han verificado la calidad de la plataforma, la cual no tuvo cuestionamiento alguno en su funcionamiento, recomendando –como toda solución tecnológica- que la misma sea actualizada.

Asimismo, la consolidación del Padrón Electoral boliviano ha implementado mejoras con base en la ISO 54001 en las fases de registro de electores, procesamientos y conformación del Padrón Electoral Biométrico. Finalmente, se cuenta con reglamentos y procedimientos claros, como el Reglamento de Acceso

a datos del Registro Cívico y el Reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico.

8. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido ilustrar, desde un enfoque histórico, la evolución del padrón electoral permitiendo destacar hitos, cambios normativos, logísticos, tecnológicos y otros hechos importantes a partir de 1989 hasta llegar a la conformación de un padrón electoral preciso, inclusivo, accesible, confiable y seguro que obtuvo una calificación de confiabilidad muy alta en la auditoría efectuada por la OEA en 2017 y que no ha tenido observaciones de dicha organización, ni de misiones de observación electoral en las Elecciones Generales 2020.

El crecimiento del Padrón Electoral está estrechamente vinculado a la cantidad de población en edad de votar; la correspondencia y comparación de estas cantidades permite afirmar que el Padrón Electoral Biométrico es inclusivo, preciso y accesible al permitir que toda persona que tiene derecho a emitir su voto y ser elegida se encuentre registrada, prueba clara de ello es que el margen de subregistro electoral se acorta cada vez más.

Otro aspecto por considerar es que para efectuar un estudio real de la evolución del Padrón Electoral, es necesario considerar un análisis comparativo de procesos electorales del mismo ámbito y alcance a fin de evitar distorsiones debido a que –según la naturaleza de la elección o la temporada de su realización- resaltan factores socioeconómicos particulares que inciden en su conformación sin que esto implique irregularidad alguna.

Por otro lado, la relación entre el crecimiento del padrón y el flujo migratorio interno se torna complejo a nivel de municipios debido a los factores socioeconómicos, entre otros, que inciden en dicho fenómeno migratorio. Sin embargo, el Padrón Electoral se constituye en una fuente de información cierta y fiable de suma importancia que refleja esta realidad con base en datos reales permitiendo su análisis, el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo nacional para quien lo desee.

El Padrón Electoral es seguro porque en su procesamiento incorpora un sistema biométrico capaz de comparar las huellas dactilares de todos los inscritos en el Padrón, garantizando la unicidad del registro de cada persona.

El Padrón Electoral es actualizado de manera permanente con la incorporación de nuevos votantes que cumplen 18 años, los ciudadanos que son rehabilitados luego de cumplir el procedimiento establecido y con la actualización de datos biográficos que realiza cada ciudadano, sea a través del empadronamiento permanente, masivo o a través del servicio cotidiano del registro civil al encontrarse vinculado con este sistema.

El Padrón Electoral es transparente porque está abierto de manera permanente a organizaciones políticas, sociales, regionales, periodistas, investigadores y ciudadanía en general para que verifiquen su integridad en los laboratorios instalados en los nueve departamentos del país. Hasta la fecha, no han presentado observaciones serias sobre la integridad del Padrón Electoral Biométrico.

Finalmente, se hace necesario resaltar que el proceso de conformación del padrón electoral biométrico es un proceso de mejora continua, basado en el estándar ISO 54001 y es prioridad del OEP seguir trabajando en la conformación y solidez de un Padrón Electoral Biométrico de calidad.

Bibliografía

1. Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos, Raúl Peñaranda.
2. Informes de las misiones de observación electoral de la OEA desde el 2002 hasta el 2019.
3. Problemas de Documentación, Impactos Electorales, Poder Ciudadano, 2013.
4. Publicaciones de diarios digitales, ERBOL, La Razón.
5. Migración Interna en Bolivia, UDAPE-INE – octubre 2018. http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/MIGRA.pdf
6. Dossiers OPE, publicados en sitio web OEP – 2020: https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/
7. Sistemas Electorales en Bolivia, Eduardo Leaño.
8. Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia, Salvador Romero Ballivián.

Maria Angélica Ruiz Vaca Diez

Vocal del Tribunal Supremo Electoral. Licenciada en Derecho y Filosofía con especialidad en Antropología y Ética; Maestría en Seguridad, Defensa y Desarrollo; Diplomado en Altos Estudios Nacionales; Diplomado en Responsabilidad Social Empresarial; Diplomado en Derechos Humanos del Siglo XXI; Diplomado en Derechos Humanos de la Mujer; Diplomado en Gestión Administrativa; Diplomado en Gestión de Programas y Proyectos; Diplomado en Derecho Administrativo y Regulatorio y Diplomado en Educación Superior.

Fue Jefa Nacional de Responsabilidad Corporativa de Telecel S.A.; asesora legal del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz; abogada de Bufetes Asociados Palza Fernandez; abogada de la Administradora Boliviana de Carreteras; Directora de Recursos Jerárquicos de la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial; Directora Departamental de Registro Civil a.i. de la Corte Departamental Electoral del Beni; Oficial Jurídico de la Corte Nacional Electoral; docente universitaria de la Universidad Católica Boliviana (Santa Cruz) y Coordinadora del Instituto de Investigación de Derecho Administrativo.

Lelis Jenny Padilla Vedia, Óscar Jesús Santiesteban Plewant, Ángel Édgar Camacho Balderrama, Javier Caruzo Hinojosa Ledezma y Eduardo Simón Condori Yujra son servidores públicos del Tribunal Supremo Electoral.

La **distribución de escaños** en **Bolivia**

José Antonio Rivera S.

Introducción

El restablecimiento del régimen democrático de Gobierno en octubre de 1982 dio lugar a que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico, tenga vigencia real, lo que permitió identificar sus virtudes, falencias, contradicciones y omisiones; también posibilitó valorar las fortalezas y debilidades de las instituciones democráticas.

Con la vigencia del Gobierno democrático representativo se visibilizó la pérdida de credibilidad, representatividad y legitimidad de los representantes nacionales, debido, entre otras razones, al sistema electoral aplicado.

Por lo referido y muchas otras razones, entre 1993 y 1994 se reformó parcialmente la Constitución de 1967, introduciendo modificaciones importantes al diseño del Estado de Derecho y al régimen democrático de Gobierno. Como parte de las mismas se determinó el número de miembros de la Cámara de Diputados, la forma de distribución de los mismos entre los departamentos y el sistema electoral aplicable para la elección de los diputados.

En el periodo anterior a la realización de las Elecciones Nacionales de octubre de 2020 surgió en algunos analistas, profesionales abogados y sectores sociales un cuestionamiento al sistema de distribución de los diputados entre los departamentos, así como a la delimitación de las circunscripciones uninominales y la adjudicación de escaños entre los partidos políticos, frentes o alianzas que intervienen en las elecciones. Se afirmó con insistencia que se habría fracturado el principio democrático "un ciudadano igual a un voto" y se habría impuesto la inequidad en el valor del voto porque, se dijo, que en el área rural con 300 votos se elige a un diputado, en cambio en el área urbana se requiere reunir 300.000 votos para el mismo cometido. Impropiamente se responsabilizó de esa supuesta inequidad a la Ley Nº 421.

En el presente trabajo se analiza la distribución de escaños en Bolivia, incluyendo en el análisis el sistema electoral aplicado para la elección de los representantes nacionales y la adjudicación de escaños entre los partidos políticos, frentes o alianzas que intervienen en las Elecciones Generales. Para una mejor comprensión del tema objeto de análisis se incluye en este trabajo temas concurrentes referidos a la organización del Órgano Legislativo y composición de las cámaras legislativas y la organización de las circunscripciones uninominales.

La organización del Órgano Legislativo

Según la teoría constitucional parlamentaria existen dos sistemas para adoptar la estructura orgánica del Órgano Legislativo del Estado, el sistema unicameral y el sistema bicameral. Cada sistema tiene sus propias ventajas y también deficiencias. Los Estados en el mundo optaron por uno u otro sistema en función a su realidad social, política, historia y tradición.

En sus orígenes, la estructura del Órgano Legislativo con sistema bicameral se sustentó en la división de clases sociales, pues una Cámara representaba a la clase alta y la otra a la clase baja. En el Derecho Constitucional contemporáneo el sistema encuentra su sustento en diferentes razones; entre ellas, la distribución territorial

del poder político, el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos políticos, la tradición política constitucional o razones histórico-culturales.

Los Estados que organizan el ejercicio del poder político sobre la base de la distribución territorial, bajo la modalidad del federalismo o de la descentralización política administrativa, optan por un Órgano Legislativo estructurado con el sistema bicameral, pues una Cámara representa los intereses estaduales, regionales o locales, y la otra representa los intereses nacionales.

La doctrina del Derecho Constitucional parlamentario identifica como ventajas de un sistema bicameral representar diversos intereses en cada cámara, establecer equilibrios sobre la base de aplicación de los mecanismos de pesos y contrapesos, y mejorar la calidad de la producción legislativa a través de la doble revisión.

En el sistema constitucional boliviano, por previsión del artículo 145 de la Constitución, el Órgano Legislativo reside en la Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Ello significa que tiene una estructura bicameral, manteniendo así una tradición constitucional predominante en el sistema constitucional boliviano, ya que salvo en la primera Constitución[1], como las reformas constitucionales de 1861 y 1871[2], el Órgano Legislativo siempre estuvo ejercido por dos cámaras legislativas.

En la doctrina del Derecho Constitucional boliviano no es posible encontrar una fundamentación sobre las razones que influyeron para que el Constituyente adopte el sistema bicameral para la estructura del Órgano Legislativo; siendo así que, desde su nacimiento, hasta la última reforma constitucional Bolivia fue un Estado unitario centralizado, lo que justificaría adoptar un sistema unicameral.

Si se toma en cuenta que en la Constitución vigente Bolivia se constituye en un Estado unitario descentralizado bajo la modalidad de autonomías, se entiende que el sistema bicameral se sustenta, entre otras, en las razones de la distribución territorial del poder, de la aplicación de los pesos y contrapesos, los controles al ejercicio del poder político y la búsqueda del equilibrio entre los intereses de los departamentos y nacionales.

Si bien no está expresamente señalado en la Constitución ni en los reglamentos generales de las cámaras legislativas, de las razones que sustentan el sistema bicameral se puede inferir que la Cámara de Senadores es de representación territorial; por ello los 36 senadores se distribuyen entre los departamentos de manera igual, sin considerar si tienen mayor o menor población, por lo que dicha Cámara debería representar los intereses de los departamentos, regiones, municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos. En cambio, la Cámara de Diputados es de representación por población; por ello los 130 diputados se distribuyen entre los departamentos en función al número de habitantes determinado por el último censo nacional, por lo que dicha Cámara debería representar los intereses nacionales.

Sin embargo, cabe aclarar que las atribuciones asignadas a las cámaras por la Constitución no expresan la naturaleza de representación referida.

La composición de las cámaras y distribución de escaños entre departamentos

Según la norma prevista por el artículo 148 de la Constitución, la Cámara de Senadores está integrada por 36 senadores, distribuidos entre los departamentos de manera uniforme, cuatro senadores por cada uno de ellos. Cabe señalar que según las normas previstas por la Constitución de 1967, reformada en los años 1994 y 2004, esta Cámara estuvo integrada por 27 senadores, tres por cada departamento y elegidos por el sistema electoral de mayoría relativa y lista incompleta.

Los Estados que organizan el ejercicio del poder político sobre la base de la distribución territorial, bajo la modalidad del federalismo o de la descentralización política administrativa, optan por un Órgano Legislativo estructurado con el sistema bicameral, pues una Cámara representa los intereses estaduales, regionales o locales, y la otra representa los intereses nacionales.

En cambio, la Cámara de Diputados, por previsión del artículo 146.I de la Constitución[3], está integrada por 130 diputados distribuidos entre los departamentos sobre

1 La Constitución Política del Estado de 1826, en su artículo 27 determinó que el Poder Legislativo se ejercía a través de tres cámaras: la Cámara de Tribunos, la Cámara de Senadores y la Cámara de Censores, cada una integrada por 20 miembros. En la reforma constitucional de 1831 se optó por el sistema bicameral; el artículo 17 de la Constitución dispuso que el Poder Legislativo se ejerce mediante la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores.

2 En la reforma constitucional de 1861 se estableció el sistema unicameral, suprimiendo la segunda Cámara. El artículo 21 de la Constitución determinó que el Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea compuesta por diputados elegidos por voto directo. En la reforma constitucional de 1868 se restableció el sistema bicameral; pero en la reforma constitucional de 1871 se volvió a establecer el sistema unicameral. Finalmente, en la reforma constitucional de 1878 se restableció el sistema bicameral; el artículo 39 de la Constitución determinó que el Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto de dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

3 El artículo 146.V de la Constitución vigente textualmente prevé lo siguiente: "La distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la Ley".

la base del número de habitantes de cada uno de ellos, determinado en el último Censo Nacional.

Si se toma en cuenta que en la Constitución vigente Bolivia se constituye en un Estado unitario descentralizado bajo la modalidad de autonomías, se entiende que el sistema bicameral se sustenta, entre otras, en las razones de la distribución territorial del poder, de la aplicación de los pesos y contrapesos, los controles al ejercicio del poder político y la búsqueda del equilibrio entre los intereses de los departamentos y nacionales.

Cabe aclarar que ese sistema de distribución fue introducido en el texto constitucional ya en la reforma de 1994, de manera que no es algo nuevo. En efecto, el artículo 60.VI de la Constitución de 1967, reformada en 1994, ya definió ese sistema de distribución de los escaños entre los departamentos[4].

Aplicando la norma constitucional referida, para realizar la distribución entre los departamentos habría que dividir la población total del Estado determinada en el último Censo Nacional de 2012 entre los 130 escaños a distribuir, el cociente obtenido de esa operación sería la media nacional constituida en cifra repartidora; luego habría que dividir la población total de cada departamento entre esa cifra repartidora, el cociente obtenido de esa operación sería el número de escaños que corresponde a cada departamento.

Ahora bien, aplicando las operaciones mencionadas al número de habitantes que tiene cada departamento según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012, se tendría los siguientes resultados.

La población total de Bolivia es de 10.027.262 habitantes, cifra que habría que dividir entre 130 escaños; el cociente de la división sería 77.133 habitantes, que se constituiría en la media poblacional. Luego habría que dividir la población total de cada departamento entre esa media nacional y la distribución sería la siguiente:

- La Paz, con un total de 2.706.359 habitantes, tendría 35 diputados
- Santa Cruz, con un total de 2.655.084 habitantes, tendría 34 diputados
- Cochabamba, con un total de 1.758.143 habitantes, tendría 23 diputados
- Potosí, con un total de 823.517 habitantes, tendría 11 diputados
- Chuquisaca, con un total de 576.153 habitantes, tendría 8 diputados
- Oruro, con un total de 494.178 habitantes, tendría 7 diputados
- Tarija, con un total de 482.196 habitantes, tendría 6 diputados
- Beni, con un total de 421.196 habitantes, tendría 5 diputados
- Pando, con un total de 110.436 habitantes, tendría 1 diputado

En consecuencia, según la norma prevista por el artículo 146.V de la Constitución vigente, los 130 escaños de la Cámara de Diputados se distribuirían en el sentido reflejado anteriormente. Sin embargo, en el texto del artículo 60 de la Constitución de 1967 reformada el año 1994 se introdujeron dos factores concurrentes al número de habitantes para realizar la distribución de los 130 diputados entre los nueve departamentos; esos factores son: menor población y menor índice de desarrollo humano, para realizar la asignación de un número de escaños mínimo. En efecto, en la segunda parte del parágrafo segundo del Art. 60.VI de la referida Constitución se previó lo siguiente: "[p]or equidad la ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico". Ese texto normativo se mantuvo en el artículo 146.V de la Constitución de 2009, razón por la que la distribución realizada precedentemente no resulta acorde con la norma constitucional.

Los factores de menor población y menor índice de desarrollo para la asignación de un número mínimo de escaños fueron introducidos en la mencionada norma constitucional, debido a que los representantes cívicos y políticos de los departamentos con menor población expresaron su firme oposición a la distribución proporcional, sobre la base del número de habitantes de cada departamento, argumentando que con esa modalidad de distribución se concentraría el 71% de los diputados en los departamentos con mayor población: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Afirmaron que ello podría dar lugar a que se adopten determinaciones, como aprobar leyes, principalmente las de carácter económico, en favor de los tres departamentos afectando

4 El artículo 60.IV de la Constitución de 1967, reformada en 1994 disponía textualmente lo siguiente: "La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional".

los intereses de los departamentos con menor población. Ese argumento no resulta muy consistente si se toma en cuenta que el Legislativo es bicameral y en la Cámara de Senadores los seis departamentos con menor población tienen dos tercios de senadores, con lo que se lograría un equilibrio, activando el sistema de contrapesos, para el caso de que en la Cámara de Diputados se tomara alguna decisión contraria a los intereses de esos seis departamentos. No obstante, ante la firme posición de rechazar la distribución sobre la base del número de habitantes de los seis departamentos con menor población, finalmente se previó la norma constitucional que dispone la asignación, por razón de equidad, de un número mínimo de escaños a los departamentos con menor población y menor índice de desarrollo humano.

Como se podrá advertir, esa asignación mínima a los departamentos con menor población y menor índice de desarrollo humano distorsiona la proporcionalidad en la distribución de escaños de la Cámara de Diputados por departamento, genera sobrerrepresentación en los seis departamentos con menor población y subrepresentación en los tres departamentos con mayor población.

Ahora bien, para determinar qué departamentos tienen menor población y menor índice de desarrollo, el Órgano Legislativo emitió la Ley Nº 421, que establece los criterios para determinar qué departamentos tienen menor población y cuáles tienen menor índice de desarrollo humano. Con esos criterios, mediante la referida Ley –en cumplimiento de lo previsto por el artículo 146.V de la Constitución– se realizó la distribución de escaños a los departamentos.

Se asignó un mínimo de cuatro diputados a los seis departamentos con menor población: Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni y Pando; además se asignó un diputado a Potosí por tener el menor índice de desarrollo humano; con lo que se distribuyeron 25 de los 130 diputados. Cabe advertir que no existe un fundamento suficiente y razonable para sustentar porqué se asignaron cuatro escaños como mínimo a los seis departamentos con menor población, ante lo que surge la pregunta: ¿por qué no dos o tres como mínimo?

Los 105 diputados restantes se adjudicaron a los nueve departamentos aplicando el sistema proporcional, es decir, en función al número de habitantes determinado en el último Censo Nacional. De manera que, según la norma prevista por el artículo 56.I de la Ley Nº 026, reformada mediante la Ley Nº 421, los 130 diputados que integran la Cámara de Diputados se distribuyen entre los nueve departamentos de la siguiente forma: La Paz 29, Santa Cruz 28, Cochabamba 19, Potosí 13, Chuquisaca 10, Oruro 9, Tarija 9, Beni 8 y Pando 5 diputados.

Como se podrá advertir, debido a la asignación de un número mínimo de diputados a los departamentos con menor población y menor índice de desarrollo se generó la subrepresentación en los tres departamentos con mayor población: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, ya que se les asignó un número de escaños inferior con relación al que les correspondía respecto al número de habitantes que tienen según el último Censo Nacional; en cambio, se generó la sobrerrepresentación en los seis departamentos con menor población, ya que se les asignó un número mayor de escaños con relación al número de habitantes que tiene cada uno de ellos.

Ese problema de la sub y sobrerrepresentación produce diferencias en el valor del voto emitido en los departamentos con mayor población, respecto a los emitidos en los departamentos con menor población; sin embargo, ello no es motivado por la Ley Nº 421, sino por el mandato constitucional previsto por el artículo 146.V de la Constitución, que introduce los factores de menor población y menor índice de desarrollo para la distribución de escaños, como garantía de equidad en esa distribución, mas no en el valor del voto; por lo tanto, corregir el problema pasa por reformar la Constitución y no por abrogar la Ley Nº 421. Cabe aclarar que la diferencia en el valor del voto no es entre área rural y área urbana, como erróneamente se sostuvo antes de las Elecciones Generales de octubre de 2020.

Los sistemas electorales para senadores y diputados

Para la elección de los senadores y diputados en Bolivia se aplica dos sistemas electorales: el de mayorías, y el proporcional por lista completa y cerrada.

Por previsión del artículo 148.III de la Constitución, para la elección de senadores se aplica el sistema electoral proporcional, con lista completa cerrada, y se eligen en papeleta conjunta para la elección del Presidente y Vicepresidente del Estado. Los escaños se adjudican entre los partidos políticos, frentes o alianzas aplicando el método D'Hondt o de los divisores impares, que consiste en dividir el total de votos obtenidos por cada partido, frente o alianza entre los divisores comunes, es decir, entre 1, 2, 3 y 4, para luego colocar los cocientes en orden decreciente del mayor a menor hasta el número de escaños a adjudicar, para finalmente realizar la adjudicación.

El sistema aplicado para la elección de senadores tiene dos inconvenientes. El primero es que el elector emite el voto por el candidato a Presidente del Estado y elige a los senadores, en muchos casos sin siquiera conocerlos; de manera que le resta legitimidad a esos representantes. El segundo, el método D'Hondt, concentra los escaños a

los partidos o frentes con mayor votación; pero excluye a los pequeños o de menor votación.

Ese problema de la sub y sobrerrepresentación produce diferencias en el valor del voto emitido en los departamentos con mayor población, respecto a los emitidos en los departamentos con menor población; sin embargo, ello no es motivado por la Ley Nº 421, sino por el mandato constitucional previsto por el artículo 146.V de la Constitución, que introduce los factores de menor población y menor índice de desarrollo para la distribución de escaños, como garantía de equidad en esa distribución, mas no en el valor del voto; por lo tanto, corregir el problema pasa por reformar la Constitución y no por abrogar la Ley Nº 421.

Para la elección de diputados se aplica el sistema del doble voto; el 50% es elegido en circunscripciones uninominales y el restante 50% por circunscripciones plurinominales departamentales en listas completas y cerradas, mediante papeleta conjunta con los candidatos a Presidente, Vicepresidente senadores.

La aplicación de este sistema tiene por finalidad fortalecer el Órgano Legislativo, dotándole de mayor legitimidad a los diputados, cuando menos en un 50%, ya que permite a las ciudadanas y ciudadanos definir su voto valorando la representatividad, liderazgo y propuesta electoral de la candidata o candidato en su circunscripción; de manera que la diputada o diputado no sea elegido por la figura y liderazgo del candidato presidencial. Cabe advertir que cuando se elige a los diputados por circunscripción plurinominal en papeleta conjunta con los candidatos a Presidente y Vicepresidente del Estado, el voto expresa la preferencia política por el candidato a Presidente no a los candidatos a diputados; entonces eso resta representatividad y legitimidad a estos últimos, también resta su independencia porque existe la sensación de que el cargo lo debe al candidato presidencial.

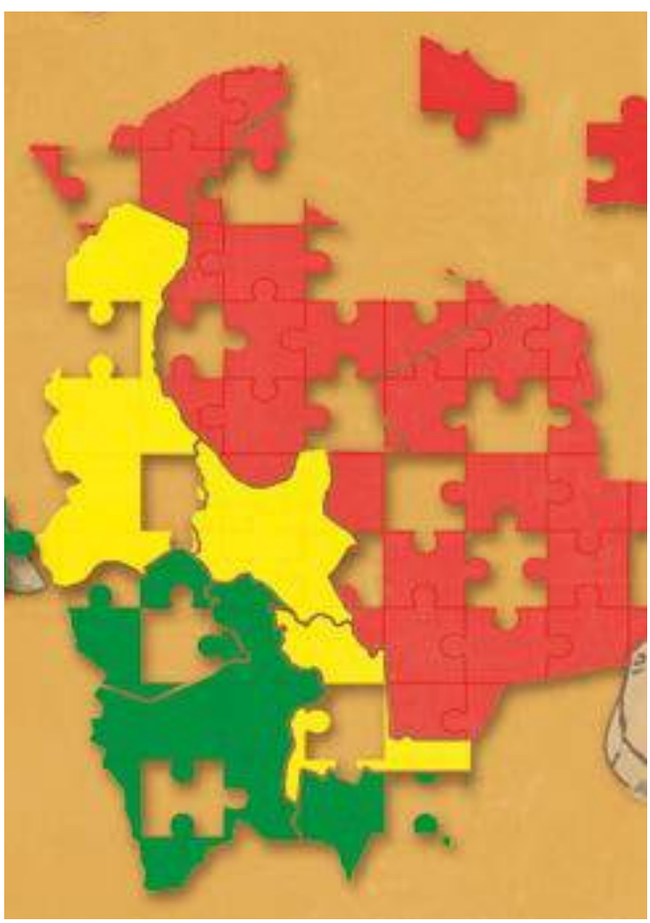
Por previsión del artículo 146 de la Constitución, un 50% de los diputados (60)[5] es elegido en circunscripción plurinominal departamental, aplicando el sistema proporcional, por lista completa y cerrada; el otro 50% de los diputados (63) es elegido en circunscripción uninominal, aplicando el sistema electoral de mayoría relativa de votos.

5 Debido a la conformación de las circunscripciones especiales indígena originario campesinas y la prioridad que se da a la elección por circunscripción uninominal para los casos en los que el total de diputados del departamento sea impar, en la práctica se elige en circunscripción plurinominal departamental a 60 diputados.

Las normas previstas por los artículos 146.VII y 147.III de la Constitución determinan que un número de diputados definidos por ley serán elegidos en circunscripciones especiales indígena originario campesinas, que se conformarán en aquellos departamentos en los que estas naciones y pueblos indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. Esta previsión tiene su fundamento en la aplicación de la afirmación positiva en favor de aquellos grupos sociales que constituyen una minoría poblacional, y que por previsión del artículo 30.II.18 de la Constitución tienen el derecho colectivo a la participación en los órganos e instituciones del Estado.

El artículo 57 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral define la creación de siete circunscripciones especiales, en siete departamentos, una por departamento. En esa circunscripción especial los indígenas originarios eligen a la diputada o diputado aplicando el sistema electoral de la mayoría relativa. Las circunscripciones definidas son para los pueblos indígena originario campesinos que se detallan a continuación:

- **Departamento de La Paz:** Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona.
- **Departamento de Santa Cruz:** Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré-Mojeño.



- **Departamento de Cochabamba:** Yuki y Yuracaré.
- **Departamento de Oruro:** Chipaya y Murato.
- **Departamento de Tarija:** Guaraní, Weenhayek y Tapiete.
- **Departamento de Beni:** Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mosetén y Yuracaré.
- **Departamento de Pando:** Yaminagua, Pacahuara, EsseEjja, Machinerí y Tacana.

Cabe aclarar que los siete diputados que son elegidos en circunscripciones especiales indígena originario campesinas se restan de los 130 diputados, de manera que de los restantes 123 diputados, el 50% es elegido en circunscripciones uninominales y el restante 50% en circunscripciones plurinominales departamentales.

La configuración de las circunscripciones uninominales

Por previsión del artículo 146.VI de la Constitución, la autoridad competente para configurar y delimitar las circunscripciones uninominales es el Tribunal Supremo Electoral (TSE), sobre la base de los siguientes criterios definidos por la referida norma constitucional: población, extensión territorial, afinidad y continuidad geográfica, no trascender límites del departamento.

Con esos criterios, el TSE configura y delimita las circunscripciones uninominales determinando una media poblacional departamental, para lo que debe dividir el número total de habitantes de cada departamento, de acuerdo al último censo nacional, entre el número de circunscripciones que se tienen que conformar en el departamento. Luego se debe definir la extensión territorial ideal a partir de la media poblacional departamental y la extensión territorial debe conformar cada circunscripción, agregando barrios y zonas en las ciudades capitales de departamento siguiendo el criterio de la afinidad y continuidad geográfica; y agregando municipio y provincia que tengan afinidad y continuidad geográfica, sumando su población hasta alcanzar a la media poblacional departamental, para las circunscripciones fuera de la ciudad capital de departamento.

Cabe aclarar que la población total de cada circunscripción no será exactamente igual a la media poblacional departamental, sino que se presentan variaciones; puede ser menor o mayor hasta un 15%.

También es importante advertir que en la conformación y delimitación que fue realizada el año 2014, con la que se realizaron las elecciones de 2019 y las del 18 de octubre de 2020, existen errores en la agregación de barrios y zonas en algunas capitales de departamento, como es el caso de Cochabamba, y también en la agregación de municipios, ya que no se cumplió a cabalidad con el criterio de afinidad y continuidad geográfica.

A continuación, para una mejor comprensión se muestra un ejemplo de la conformación y delimitación de las circunscripciones uninominales en el departamento de Cochabamba:

Población del departamento de Cochabamba según último censo nacional de 2012: se tiene un total de **1.758.143** habitantes, cifra que se divide entre nueve, que son el total de circunscripciones uninominales a conformar y delimitar, y el resultado es **195.349** habitantes, número que se constituye en la media poblacional departamental.

Circunscripciones 20, 21 y 22

Conformadas en el municipio Cercado con una población total de 630.587, cada circunscripción con promedio de 210.196 habitantes; como se podrá advertir, existe una variación superior en un 7,6% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 23

Conformada por los municipios de Sacaba y Colomi, tiene 210.195 habitantes; existe una variación superior en 7,6% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 24

Conformada por los municipios de Puerto Villarroel, Villa Tunari, Chimoré, Shinahota y Entre Ríos (Bulo Bulo), tiene 193.037 habitantes; existe una variación inferior en 1,2% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 25

Conformada por los municipios de Totora, Arani, Pasorapa, Aiquile, Omereque, Vacas, Pocona, Tiraque, Pojo, Alalay, Vila Vila, Mizque, Tacachi, Toko, Villa Rivero, Cuchumuela y Sacabamba, tiene 170.444 habitantes; existe una variación inferior en 12,7% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 26

Conformada por los municipios de Capinota, Santivañez, Sicaya, Anzaldo, Arbieto, Tarata, Cliza, Tolata, Punata,

San Benito y Sipe Sipe, tiene 174.084 habitantes; existe una variación inferior en 10,9% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 27

Conformada por los municipios de Arque, Tacopaya, Ayopaya, Cocapata, Morochata, Bolívar, Tiquipaya, Vinto y Tapacarí, tiene 213.157 habitantes; existe una variación superior en 9,1% a la media poblacional departamental.

Circunscripción Nº 28

Conformada por los municipios de Quillacollo y Colcapirhua, tiene 188.925 habitantes; existe una variación inferior en 3,3% a la media poblacional departamental.

En un análisis de las circunscripciones uninominales que fueron configuradas y delimitadas para las elecciones de 2014 y mantenidas para las elecciones de 2020, se puede afirmar que no existe una inequidad en el valor del voto motivado por esa configuración, menos que esa inequidad esté presente entre el área rural y el área urbana, y en la proporción que se afirmó en algunos sectores sociales.

Por otro lado, según el Censo Nacional de 2012 se considera rurales a las localidades con una población menor a dos mil habitantes y urbanas a las localidades con población mayor a los dos mil habitantes; la relación en la conformación de circunscripciones uninominales en todo el territorio del Estado es la siguiente: el 62% de las circunscripciones uninominales está conformado por municipios predominantemente urbanos y el restante 38% de las circunscripciones uninominales está conformado por municipios predominantemente rurales.

Adjudicación de escaños a los partidos o alianzas en el departamento

Por previsión del artículo 59 de la Ley Nº 026 del Régimen Electoral, en cada departamento los escaños para la Cámara de Diputados se adjudican a los partidos políticos, frentes o alianzas aplicando el sistema proporcional, es decir, en proporción a la votación obtenida.

Ingresan a la adjudicación de los escaños los partidos políticos, frentes o alianzas que superan la barrera electoral, definida en el 3% de votos válidos a nivel nacional; aquel partido político, frente o alianza que a pesar de tener alta votación en uno o varios departamentos no alcance a superar la barrera electoral, no ingresará a la adjudicación de los diputados que se eligen por circunscripción plurinominal, sin embargo, se respetará si gana la elección en una circunscripción uninominal y se adjudican la diputación por esa circunscripción.

Para realizar la adjudicación, el primer paso es determinar la proporción de escaños que en total le corresponde a cada partido político, frente o alianza en el departamento; para ello se aplica el principio de proporcionalidad y el método D'Hondt.

Para el efecto, se divide el total de votos acumulativos[6] de cada partido político, frente o alianza entre los divisores comunes, luego se colocan los cocientes obtenidos en orden decreciente del primero hasta el número de escaños a adjudicar en el departamento, así se determina qué cantidad de escaños les corresponde en proporción a la votación obtenida. Luego se verifica cuántos diputados por circunscripción uninominal ganó cada partido, frente o alianza, se resta esa cantidad de diputados del total de escaños que le corresponden y los restantes escaños se adjudican de la lista de diputados por circunscripción plurinominal.

En un análisis de las circunscripciones uninominales que fueron configuradas y delimitadas para las elecciones de 2014 y mantenidas para las elecciones de 2020, se puede afirmar que no existe una inequidad en el valor del voto motivado por esa configuración, menos que esa inequidad esté presente entre el área rural y el área urbana, y en la proporción que se afirmó en algunos sectores sociales.

6 Se denominan votos acumulativos a los que fueron emitidos en favor del candidato a Presidente del Estado en la franja superior de la papeleta multicolor y multisigno que se utiliza en las elecciones.

Referencias

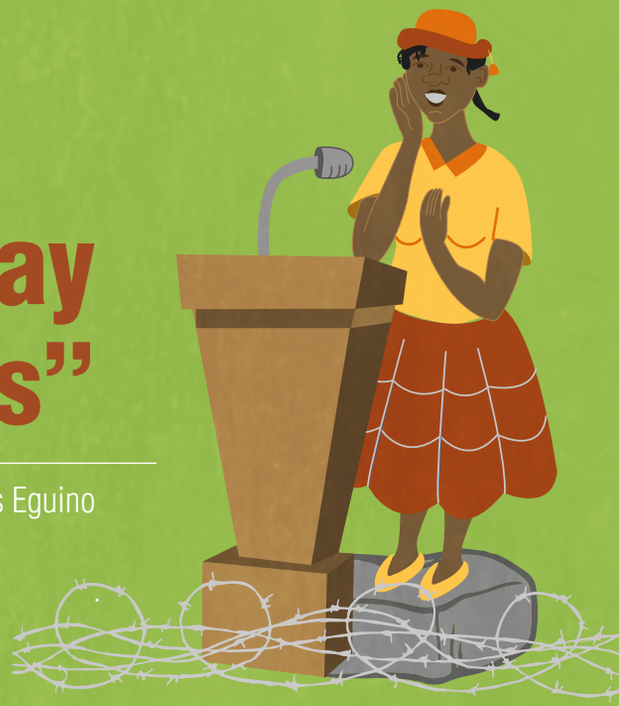
- Galindo de Ugarte, Marcelo (1991). *Constituciones bolivianas comparadas 1826-1967*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Jost, Stefan *et al.* (1998). *Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Rivera Santiváñez, José Antonio (1999). *Reformas constitucionales. Avances, dificultades y temas pendientes*. 2ª ed. Cochabamba: Kipus.
- CPE. *Constitución Política del Estado reformada en 1994 y Reglamento de Debates 1995*. La Paz: Cámara de Diputados.
- _____ *Constitución Política del Estado 2004*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

José Antonio Rivera S.

Magister en Derecho Constitucional, docente de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón, docente de posgrado en varias universidades, Vicepresidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, miembro del Consejo Asesor del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, exmagistrado del Tribunal Constitucional, autor de varios libros y ensayos en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

“Es que no hay mujeres”

Tania Aneliz Montes Eguino



Resumen

Durante el largo periodo electoral, en las Elecciones Generales 2020, una de las temáticas de relevancia fue la presencia de las mujeres como candidatas y como potenciales representantes nacionales. Este artículo hace un repaso histórico de la lucha de las mujeres por el reconocimiento de su ciudadanía política y, a la vez, muestra momentos y elementos que ayudan a comprender un proceso electoral desde una perspectiva de género.

La primera parte de este artículo hace un repaso histórico de la lucha de las mujeres por el derecho al voto y a la representación en espacios políticos. En la segunda parte se presenta, de manera resumida, el procedimiento de seguimiento y control de la paridad en un proceso electoral; en esta parte se reflejan los pormenores y lo cotidiano de una demanda histórica. El tercer subtítulo da a conocer algunas barreras invisibles, pero al mismo tiempo estructurales, que limitan el acceso de las mujeres a espacios de poder; en esta sección se busca comprender por qué una medida de acción positiva como la paridad no es plenamente asumida por organizaciones políticas y por la ciudadanía.

Finalmente, a manera de conclusión, se presentan algunas medidas para aplicar el principio de paridad de forma más efectiva y otros mecanismos, más allá de las medidas de acción afirmativa, que podrían contribuir en la calidad y efectividad del ejercicio político de las mujeres.

Introducción

Más allá de la política coyuntural, hay otros mundos de experiencia política que es importante conocer. La experiencia de las mujeres en la vida política es radicalmente diferente a la de sus colegas, así como la experiencia política de candidatas rurales es diferente a la de mujeres urbanas. Desde el inicio, las mujeres están en una lucha para ser incluidas en las planchas de candidaturas y, una vez electas, su habilitación como candidatas queda enteramente en manos de sus delegados políticos, quienes son los encargados de entregar todos sus documentos al Órgano Electoral Plurinacional, varias candidatas denunciaron que no toda su documentación es entregada, lo que tiene como resultado su inhabilitación, por lo que mientras hacen sus campañas están pendientes de su habilitación. Entre otras, éstas son preocupaciones adicionales que enfrentan las mujeres en política.

Bolivia es uno de los primeros países en aplicar normativa en favor de la inclusión de las mujeres en la política formal, hecho que transformó la composición de los espacios políticos, sin embargo, todavía existen muchas barreras para que esta normativa sea cumplida y asimilada por organizaciones políticas y sociedad civil. En este artículo se presentará los pormenores de esta lucha.

1. Ciudadanía de prueba

Las primeras medidas de acción afirmativa fueron aplicadas en favor de los derechos laborales de la comunidad afroamericana[1]. Desde el inicio, estas medidas fueron aplicadas como mecanismos para transformar la realidad de sectores marginalizados, a través de ellas fue posible avanzar en el paulatino reconocimiento de los derechos de estos sectores. En vista de que este mecanismo fue exitoso, se replicó en otros países en favor de sectores marginalizados.

Históricamente, las mujeres fueron alejadas de los espacios de poder político, concebidos por y para hombres, y aún hoy el imaginario social todavía asocia la política con figuras masculinas, finalmente, son ellos los protagonistas de la historia política del país y muy pocas mujeres fueron reconocidas como actoras políticas.

Limitaciones concretas impidieron la presencia de las mujeres en los espacios donde se desarrollaba la política formal. Las mujeres no eran reconocidas como ciudadanas plenas, por tanto, no eran sujetos de derechos políticos y no tenían acceso a espacios de poder. A pesar de ello, hicieron política desde los márgenes, desde otros espacios y con diferentes códigos. La presencia de las mujeres en la historia política del país no comienza con su acceso al voto ni con su presencia en el Poder Legislativo, su historia como agentes políticos es más antigua que la historia de Bolivia. La socióloga Silvia Rivera habla de la importancia de ver la política cotidiana, la micropolítica, que se expresa en diferentes espacios, en lo físico corporal, en las vestimentas, en las demandas sociopolíticas, entre otros espacios (2018). Las mujeres ejercieron acción política más allá de la política formal y lo continúan haciendo.

Sin embargo, hubo grupos de mujeres que consideraron importante el reconocimiento de su ciudadanía política. El movimiento de mujeres –entre estos el Ateneo Femenino, y otros grupos de mujeres letradas y de clase media– comenzó a demandar el sufragio femenino desde 1938, y fue recién en 1947 que se retomó el debate entre legisladores respecto al futuro de las mujeres. Ese año se decidió conceder a las mujeres lo que se denominó como "ciudadanía de prueba", es decir, se condicionó la ciudadanía de las mujeres a un examen, si lo pasaban podrían conservarla, en caso contrario sería revertida. Los legisladores buscaban ver si las mujeres tenían la "madurez política" para elegir bien a sus representantes (Revollo, 2001: 73).

Se permitió que las mujeres participen como votantes y candidatas en los comicios municipales, pues se pensaba que eran de menor importancia. Solamente mujeres letradas pudieron acceder al voto y recién en 1956 este derecho político se universalizó, llegando a mujeres e indígenas. A lo largo del siglo XX los movimientos de mujeres de todo el mundo conquistaron el derecho al voto y el derecho a ser elegidas, a pesar de ello, el porcentaje de mujeres electas fue ínfimo hasta los años 90, cuando inició el segundo momento constitutivo en la lucha por los derechos políticos de las mujeres, este momento fue impulsado por consensos internacionales emergentes de las conferencias y cumbres de mujeres; en estos espacios se pone en el centro del debate la exclusión de las mujeres de la esfera pública y la necesidad de aplicación de medidas afirmativas para impulsar la presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 fue una de las convenciones internacionales que más influyó en la generación de mecanismos de inclusión. Esta Plataforma se enfocó en diferentes esferas de preocupación, en una de ellas, denominada La Mujer en el Ejercicio del Poder y en la Adopción de Decisiones, se planteó dos compromisos fundamentales: por un lado, garantizar la igualdad de acceso y participación de las mujeres en las estructuras de poder; por otro, generar medidas para incrementar la participación de las mujeres. Todos los países que formaron parte de esta plataforma se comprometieron a cumplir con dichos compromisos, Bolivia es uno de ellos. Sobre todo a partir de esta plataforma internacional, diversos países comenzaron a aplicar mecanismos institucionales para generar mayor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones; uno de ellos es la paridad. Rosa Cobo afirmó en 2002 que "uno de los debates cruciales del feminismo de finales del siglo XX, y todo indica que también del siglo XXI, es el de la paridad" (2002: 30). En efecto, ya iniciada la tercera década de este siglo se evidencia el peso que este debate tiene en la academia, en los organismos internacionales, en los Estados y en las agendas de las mujeres.

La lucha por el poder, más allá del voto, toma impulso en Bolivia en 1996, un año después de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, con el Foro Político de Mujeres que impulsó la ley de cuotas (Zabala, 1998), una regla procedimental que obligaba a los partidos políticos a introducir a un 30% de mujeres en las listas de candidaturas para órganos legislativos. Esta normativa no fue cumplida a cabalidad, los partidos políticos buscaron formas para evadirla y la mayoría de las mujeres fue registrada en las listas en calidad de suplentes. Hasta el año 2010 la presencia de las mujeres tanto en la

1 La primera medida de acción afirmativa fue tomada por el presidente de los Estados Unidos Jhon F. Kennedy el año 1961, sin embargo, una de las acciones afirmativas de mayor peso histórico fue Ley de Derechos Civiles de 1964, que prohibía la discriminación laboral por motivos de raza.

Cámara Baja como en la Alta no pasó del 20%. Ante este panorama, el movimiento de mujeres –compuesto por mujeres provenientes de ONG, movimientos sociales, intelectuales, entre otras– comenzó a demandar una representación equitativa dentro de los espacios de toma de decisión, planteando la aplicación de la paridad no solamente como un mecanismo inclusivo más, sino como un principio democrático. El primer espacio deliberativo que aplicó este principio fue la Asamblea Constituyente, que deviene en una Constitución que reconoce la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Posteriormente, la normativa electoral introduce los principios de "paridad y alternacia" como regla procedimental, para que al menos el 50% de las listas de candidaturas sea conformado por mujeres.

La paridad, como medida de acción positiva, significó el acceso masivo de mujeres a la esfera pública-política. Como nunca antes, y como en muy pocos países, la representación de mujeres en espacios legislativos ronda el 50% desde hace poco más de 10 años; esta paridad formal, junto con otras normas nacionales e internacionales anteriores, significó la ruptura de la exclusividad masculina en los espacios de toma de decisiones (Sánchez, en: OEP, 2020). Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres que acceden a cargos de representación todavía no es equivalente en cuanto a condiciones respecto de los hombres, así como tampoco existen condiciones equivalentes entre las y los representantes del área rural y representantes urbanos.

La Constitución Política del Estado reconoce la equivalencia de condiciones, como fundamento de las formas de democracia:

Art. 11. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Más allá del reconocimiento de la equivalencia, la normativa que deriva de la CPE identifica la despatriarcalización y la descolonización como horizonte político de la sociedad boliviana, y propone examinar las relaciones de poder que se reproducen dentro de ambos sistemas de dominación que se apoyan el uno en el otro. Como señala Marcela Lagarde (2012), el patriarcado implica formas de dominación intergenéricas e intragenéricas –pues incluye la dominación de unos hombres sobre otros y de unas mujeres sobre otras–, que son relativizadas y graduadas en función de las condiciones desiguales de clase etnia y raza. La propuesta de despatriarcalización y descolonización, si es asumida más allá de la retórica, implica la evaluación profunda del sistema político y la transformación de todo espacio excluyente[2]. La presencia de nuevas actoras dentro de las esferas políticas podría significar la transformación de los espacios de poder político, siempre y cuando asuman una acción política autónoma. Pasó casi un siglo de lucha de las mujeres organizadas por su inclusión en espacios de toma de decisión y si bien los logros son de gran relevancia, las mujeres, así como en 1947, siguen siendo puestas a prueba. Las mujeres en política son sometidas a un constante escrutinio, que las pone una y otra vez a prueba. Se ven obligadas a demostrar cuán preparadas están, cuánto tiempo son capaces de soportar en su cargo enfrentando acoso y violencia política, y que tienen las mismas capacidades que sus colegas, entre muchas otras cosas. Los espacios de poder político todavía son estructuras de exclusión que necesitan ser transformados.

2. "Es que no hay mujeres"

Un proceso electoral puede ser analizado desde diferentes perspectivas, cuando es analizado desde una perspectiva de género se puede identificar la reproducción de los roles de género en la política formal.

En medio de un proceso electoral, una de las funciones del Órgano Electoral Plurinacional es velar por la inclusión paritaria de las mujeres en las listas de candidaturas. Todas las listas, presentadas por todas las organizaciones políticas, deben tener un número igual o superior de mujeres. Esta es una medida que se establece en la normativa electoral para que las mujeres sean incluidas, pues la historia demostró que son relegadas de espacios políticos formales, si no existe normativa que asegure su presencia.

El control de la inclusión equitativa de mujeres en las listas de candidaturas que lleva adelante el Tribunal Supremo Electoral tiene tres etapas: la primera es el control de paridad en las listas iniciales de candidaturas; la segunda, el control en la sustitución de candidaturas; la tercera, la revisión de las listas finales.

En la primera etapa se revisan las listas iniciales, es decir, las primeras listas que presentan las organizaciones

2 En este artículo se intenta establecer el engranaje entre ambos sistemas de dominación que interseccionan a las mujeres y condicionan el ejercicio igualitario de sus derechos políticos. El debate sobre si el patriarcado antecedió a la Colonia o viceversa excede los objetivos de este artículo, para profundizar sobre ese tema Cf.: Ybarnegaray, J. (2011). "Feminismo y descolonización. Notas para el debate". En: *Nueva Sociedad*, N° 234, julio-agosto. Cobo, R. (2012). "Despatriarcalización y agenda feminista". En: S.C. (Comp.) *Mujeres en diálogo: avanzando hacia la despatriarcalización*, págs. 107-119. Aquím, R. (2015). *Diversidades sexo/género/sexualidad.* La Paz: Rincón ediciones. Segato, R. (2017). "Cinco debates feministas. Temas para una reflexión divergente sobre la violencia contra las mujeres". En R. Segato, La guerra contra las mujeres, págs. 154-176. Buenos Aires: Traficantes de sueños. Federici, S. (2015). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria.* Buenos Aires: Tinta Limón.

políticas ante el Tribunal Supremo Electoral. En las Elecciones Generales de 2020, siete de las ocho organizaciones que presentaron listas no cumplían con el criterio de paridad. De inicio esto indica que las organizaciones políticas no ven la importancia de incluir a mujeres dentro de sus estructuras. Por lo general, es necesario recordarles que el incumplimiento de la paridad significará que su lista será observada y en caso de no incluir a más mujeres no será admitida.

> *Artículo 107. (LISTAS DE CANDIDATURAS). Las listas de candidaturas deben cumplir obligatoriamente los criterios de paridad y alternancia establecidos en el artículo 11 de la presente Ley. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la no admisión de la lista completa de candidaturas, en cuyo caso se notificará con el rechazo a la organización política, que deberá enmendar en un plazo máximo de setenta y dos (72) horas de su notificación (Ley N° 026 de Régimen Electoral)*

Al inicio se suelen presentar listas con más hombres que mujeres, o listas que ponen a las mujeres como suplentes, o bien como titulares; pero en las últimas posiciones. La plancha de candidaturas debe ser presentada con carpetas que contengan los documentos requeridos para postularse como candidata o candidato. En las Elecciones Generales de 2020, así como en otros procesos electorales, las candidaturas tuvieron que presentar 11 requisitos y solamente 428[3] candidaturas presentaron la fotocopia del carnet. Esto se debe a diferentes motivos, existen candidatos que no alcanzan a tramitar todos sus documentos, también están quienes provienen de sectores rurales alejados de los centros urbanos donde está la burocracia, y para estas candidaturas es más costoso y complejo adquirir la documentación requerida. Pero también se dan casos en los que se presentan carpetas prácticamente vacías, para que las candidaturas iniciales sean sustituidas por otras.

> La propuesta de despatriarcalización y descolonización, si es asumida más allá de la retórica, implica la evaluación profunda del sistema político y la transformación de todo espacio excluyente. La presencia de nuevas actoras dentro de las esferas políticas podría significar la transformación de los espacios de poder político, siempre y cuando asuman una acción política autónoma.

Las organizaciones políticas que no cumplieron con la paridad en su lista inicial tuvieron 72 horas para subsanarlas, de acuerdo a los criterios de paridad y alternancia, después de este plazo todas cumplieron con estos criterios.

Posteriormente viene la segunda etapa de sustitución de candidaturas inhabilitadas y de candidaturas que decidieron renunciar[4]. En este punto, la inhabilitación y la renuncia de candidaturas transforma las listas y muchas de ellas dejan de ser paritarias.

Para informar a las organizaciones políticas sobre el incumplimiento de los criterios de paridad y alternancia en sus listas, se llevaron adelante diálogos públicos con delegados de organizaciones políticas[5]; pero también se envió, al menos, cuatro notificaciones escritas a las organizaciones políticas indicándoles que sus listas no cumplían el principio de la paridad, y señalándoles las opciones que tenían para cambiar esta situación. Ante estas advertencias las reacciones fueron diversas, en muchos casos se presentaron excusas para justificar la ausencia de mujeres en las listas y el argumento más repetido para excusarse fue: “Es que no hay mujeres”.

La activista feminista Mónica Novillo habla del “síndrome de la mujer invisible”, que se da cuando las lideresas, las mujeres que se encargan de organizar las campañas, comprar telas, coser banderas, que se trasladan a diferentes comunidades cargando material de campaña, a la hora de formar las listas de candidaturas desaparecen, de repente nadie las ve y surgen excusas como la tan repetida “es que no hay mujeres”, que es más bien una expresión de la invisibilización de las mujeres.

Esta invisibilización normalizada dejó ver la importancia de generar espacios a través de los cuales las mujeres puedan promover sus candidaturas y exponer los planes de gobierno de sus organizaciones políticas. Se llevaron adelante Diálogos virtuales socializados a través de medios digitales, donde se priorizó la presencia de mujeres, que no son visibilizadas por los medios de comunicación tradicionales que suelen enfocarse en el binomio presidencial.

No fue simple contactar a las candidatas, dado que el nexo entre ellas y el Órgano Electoral Plurinacional son los delegados de las organizaciones políticas, quienes, en muchos casos, no contaban con los números de sus candidatas, dato que podría ser interpretado como una falta de contacto real entre las candidatas y las

3 De esta cifra, 212 eran candidatas mujeres y 216, candidatos varones.

4 Las candidaturas que no cumplen con todos los requisitos son inhabilitadas.

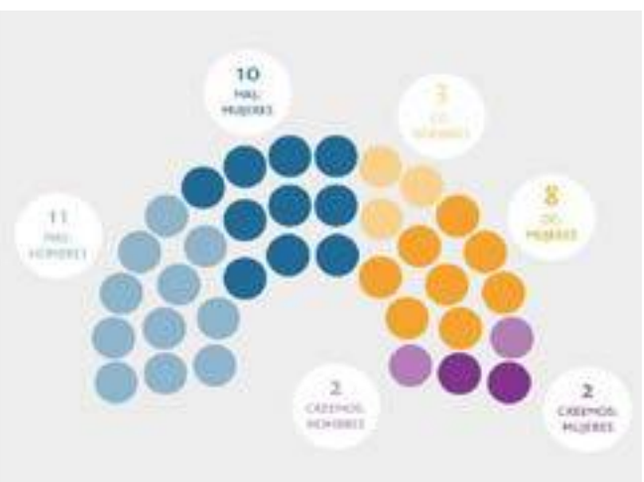
5 Si bien algunas organizaciones políticas contaban con encargadas de género, ninguna tuvo delegadas, todos los intermediarios entre el Tribunal Supremo Electoral y las y los candidatos fueron hombres.

cúpulas de algunas organizaciones políticas. A pesar de esto, se logró contactar a las candidatas y se abrió espacios a través de los cuales pudieron promover sus candidaturas, y hacer conocer a la ciudadanía sus puntos de vista respecto a temas de importancia nacional[6].

La tercera etapa es la final, según el Art. 108, III de la Ley N° 026, las organizaciones políticas tienen hasta tres días antes de la jornada electoral para sustituir las candidaturas por motivos sobrevinientes. Tres días antes de la jornada electoral y con seis meses para enmendar sus listas, tres organizaciones políticas aún no tenían listas paritarias. La normativa electoral determina que las listas que no cumplan con la paridad serán observadas y no serán admitidas. En este sentido, y en cumplimiento de la normativa, cuatro listas que no cumplieron con los criterios de paridad y alternancia no fueron admitidas.

Todo este proceso de seguimiento y control de la paridad tiene el fin de asegurar espacios de representación donde se reflejen las necesidades y las demandas de la mitad de la población. Se logró alcanzar el objetivo, por primera vez en la historia del país se llegó a la jornada electoral con listas plenamente paritarias. En sus listas, todas las organizaciones políticas tuvieron un igual o mayor número de mujeres, y como reflejo de este escenario hoy el Senado cuenta con 20 mujeres y 16 hombres. Esta Cámara tiene un 56% de presencia de mujeres, el porcentaje más alto en su historia.

Gráfico 1
Composición del Senado por sexo



Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

Por su parte, la Cámara Baja está conformada por 61 mujeres y 69 hombres, tal como se aprecia en el gráfico 2.

Gráfico 2
Composición de la Cámara Baja por sexo

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

Aunque la diferencia no es pronunciada, en la Cámara Baja son más los representantes electos que las mujeres.

Bolivia es uno de los países más avanzados en cuanto a normativa favorable a las mujeres, en el país se desarrolló una batería de mecanismos para resguardar los derechos de las mujeres, sin embargo, estas medidas de acción positiva que deberían ser temporales continúan siendo necesarias dado que, si bien la composición de algunos espacios de desición cambió, todavía no se ha transformado el núcleo de estos espacios. En estos lugares se reproducen las relaciones de poder que empujan a las mujeres a lo privado y que hace que se sientan como intrusas en los espacios político-públicos.

3. Las barreras invisibles

Sin lugar a dudas, deben reconocerse los avances en cuanto a la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisión, no obstante, es importante pensar cómo se puede avanzar para que la normativa realmente trascienda a lo cotidiano. Los criterios de paridad y alternancia son introducidos en la normativa electoral en 2010, es decir, son aplicados hace 10 años y si bien espacios como la Asamblea Legislativa Plurinacional alcanzaron la paridad, todavía existe mucha resistencia dentro de las organizaciones políticas, así como desde la sociedad civil, a reconocer la importancia de la presencia de las mujeres en todos los espacios políticos.

Ante este escenario se hace evidente la necesidad de

6 Estos espacios, denominados *Diálogos*, alcanzaron a 81 mil personas a través de redes sociales.

trabajar mucho más con la sociedad civil, para que exija la presencia de mujeres y para que se comprenda la importancia de su presencia en espacios donde se discute y elabora la normativa que define el rumbo de sectores sociales. Generalmente, la ciudadanía suele asociar la política con liderazgos carismáticos masculinos, esta tendencia se repitió durante las Elecciones Nacionales 2020, donde casi todos los binomios presidenciales estuvieron compuestos por hombres y se presentó una leve tendencia a votar más por candidatos, tal como se puede apreciar en el gráfico 3.

Gráfico 3
Diputaciones uninominales por sexo

Fuente: Tribunal Supremo Electoral[7].

Bolivia tiene un sistema electoral mixto, que aplica la mayoría absoluta y la proporcionalidad. Existe un consenso entre estudiosas de la participación política de la mujer, quienes sostienen que existen sistemas que son más favorables que otros para la representación equitativa entre hombres y mujeres. En el sistema electoral proporcional se presentan listas y el electorado vota por una plancha sin poder elegir a cada representante, mientras que en las circunscripciones uninominales, donde los escaños son repartidos mediante el sistema de mayorías, el electorado sabe exactamente por quién emite su voto. Si bien lo deseable es que los votantes sepan exactamente por quiénes votan, este sistema resulta menos favorable para la inclusión de las mujeres, dado que el electorado tiende a elegir representaciones masculinas, tal como sucedió en la elección de diputaciones uninominales en las Elecciones Nacionales 2020.

> Bolivia es uno de los países más avanzados en cuanto a normativa favorable a las mujeres, en el país se desarrolló una batería de mecanismos para resguardar los derechos de las mujeres, sin embargo, estas medidas de acción positiva que deberían ser temporales continúan siendo necesarias dado que, si bien la composición de algunos espacios de decisión cambió, todavía no se ha transformado el núcleo de estos espacios.

Las medidas de acción positiva son fundamentales; pero no siempre suficientes, la transformación del sistema político patriarcal no solamente está en manos de las instituciones y de las organizaciones políticas, sino también de la ciudadanía. Es fundamental trasladar debates relacionados a la cultura democrática a otras esferas, tales como escuelas, universidades, juntas vecinales y otros espacios donde se reproducen y mantienen los imaginarios sociales que posicionan a los hombres en el ámbito público, como representantes del poder político, y a las mujeres en el privado. Los contenidos que existen en una cultura, así como los roles dados, son modificables y el patriarcado, en tanto sistema histórico que tuvo un punto de partida, puede tener un final.

Las esferas donde se desarrolla la política formal son espacios de gen patriarcal. Las reglas, las tradiciones y códigos de estos lugares fueron hechos por y para hombres; por este motivo, todavía no son plenamente accesibles a las mujeres, pues no fueron hechos para aceptar otros códigos, otras formas de hacer política, de gestionar conflictos y necesidades.

Más allá de la busqueda ideal, los hechos demuestran que desde que existe mayor presencia de mujeres en los espacios de toma de decisiones el país cuenta con más normativa favorable a las mujeres. A partir de 2010 se comenzaron a aprobar leyes específicamente dirigidas a mujeres, como ser la Ley N° 348, y la Ley N° 243 Contra el Acoso y la Violencia Política, entre otras, que de no ser por la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional probablemente no hubieran sido consideradas urgentes ni sido aprobadas.

4. A manera de conclusión

Conviene comprender, más pronto que tarde, que las mujeres llegaron para quedarse, que su presencia

7 Presencia de mujeres y jóvenes en el Legislativo, disponible en: https://opdtsebolivia.exposure.co/nbsp-nbsp-nbsppresencia-de-mujeres-y-jovenes-en-el-organo-legislativo

relevante y equitativa dentro de los espacios políticos no es negociable ni pasajera. En este sentido, es importante generar mecanismos formales e informales para facilitar su inclusión.

> Las esferas donde se desarrolla la política formal son espacios de gen patriarcal. Las reglas, las tradiciones y códigos de estos lugares fueron hechos por y para hombres; por este motivo, todavía no son plenamente accesibles a las mujeres, pues no fueron hechos para aceptar otros códigos, otras formas de hacer política, de gestionar conflictos y necesidades.

Ninguna de las organizaciones políticas adecuó sus estatutos al régimen de despatriarcalización, es decir, internamente no existen parámetros de inclusión de mujeres, ni sanciones internas ante el acoso y la violencia política. Es esencial que las organizaciones políticas y alianzas reconozcan que este es uno de sus principales problemas internos, y adecúen sus estatutos a la normativa contra el acoso y la violencia política (Ley N° 243) para que estas formas de violencia de género sean sancionadas y desaprobadas internamente, además de ser llevadas a instancias judiciales.

La inclusión de las mujeres a las esferas políticas no puede ser solamente cuantitativa, también debe ser cualitativa. La calidad de la gestión es fundamental y esta está ligada a las condiciones en las que las mujeres ejercen sus funciones. Si los espacios políticos son hostiles a la presencia de mujeres representantes, ellas no podrán enfocarse en su gestión porque tendrán que concentrarse en enfrentar el acoso político.

La democracia interna está ligada a la inclusión real de las mujeres y de las diversidades; las organizaciones políticas deben ser espacios con equidad también en sus estructuras internas. Las direcciones nacionales, departamentales y regionales de las organizaciones políticas también deberían ser paritarias. Por otro lado, actores clave como los delegados de las organizaciones políticas, quienes son el nexo entre las candidaturas y el Órgano Electoral Plurinacional, deberían estar sensibilizados en torno a problemáticas que enfrentan las mujeres en política. En las Elecciones Nacionales 2020 todos los delegados fueron hombres, es importante incluir a mujeres comprometidas con el resguardo de los derechos de las mujeres como delegadas.

Por otro lado, es urgente que los criterios de paridad y alternancia queden definidos de manera permanente en una ley o normativa específica inalterable, para que no sean interpretados en cada proceso electoral.

El concepto de paridad incomoda y conflictúa porque rompe con el monopolio masculino del poder político. Sin embargo, la representación equitativa no garantiza que los espacios de poder sean transformados y que las mujeres que entren actúen de manera autónoma. Pero el trabajo es paulatino, una vez dentro, la tarea es trabajar para que todas las representantes electas noten la capacidad de agencia y de transformación que poseen.

Por otro lado, es esencial identificar las raíces de la exclusión y de la invisibilización de las mujeres para generar mecanismos, más allá de la paridad, que ayuden a superar barreras estructurales. Además de los recursos normativos, existen otros que pueden contribuir a la transformación de los espacios, tales como las bancadas interpartidarias y las redes de mujeres, que pueden servir para impulsar políticas favorables a las mujeres y también para que las mujeres se apoyen entre sí y compartan información y experiencias. Muchas veces estas redes de apoyo resultan más efectivas que las opciones normativas.

La presencia equitativa de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones es fundamental, la paridad es un principio democrático esencial; pero es el primer paso. La inclusión cualitativa implica medidas integrales, normativa, formación en ciudadanía democrática y otros mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en espacios políticos transformados, vamos hacia ello.

Bibliografía

Barrera, Dalia, (2000). "Mujeres ciudadanía y poder". En: Barrera, Dalia (Comp.) *Mujeres ciudadanía y poder.* (11-28). México DF: El Colegio de México.

Bareiro, Line *et al.* (2004) *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL.

Cobo, Rosa. (2002). "Democracia paritaria y sujeto político feminista". En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (36), 29-44.

---------- (2013). "Democracia y crisis de legitimación patriarcal". *En: Sociología y género.* Recuperado de: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/w_in_democracia_paritaria/es_def/adjuntos/Democracia%20y%20crisis%20de%20legitimaci%C3%B3n%20patriarcal_RosaCobo.pdf. Consultado el 5 de enero de 2021.

De Marchi, Bianca; Gómez, Noelia (2007). *Mujeres bolivianas: desde el Parlamento hasta la Asamblea Legislativa Plurinacional II. Paridad y Diversidad en la Escena Legislativa.* La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, ONU Mujeres.

Lagarde, Marcela. (2012). Claves feministas para la despatriarcalización. En: Sánchez, Carmen (Comp.), *Mujeres en Diálogo: Avanzando hacia la despatriarcalización* (págs. 17 - 39). La Paz: Coordinadora de la Mujer.

Sánchez, María del Carmen (Coord.) (2019). *La desigualdad de género en un contexto de paridad: participación política, discriminación, acoso y violencia política en la Asamblea Legislativa Plurinacional.* La Paz. El Cuervo.

Organización de las Naciones Unidas; CEPAL (2007). *Consenso de Quito: Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.* Quito: ONU, CEPAL.

Revollo, Marcela (2001). *Mujeres bajo prueba, La participacion electoral de las mujeres antes del voto universal (1938-1949)*. La Paz: Eureka.

Rivera, Silvia (2018). *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Sánchez, Carmen. (2020). "Democracia paritaria". En: Órgano Electoral. Plurinacional. *Diccionario de la democracia intercultural* (págs. 207-217). La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Tribunal Supremo Electoral. 2020. Presencia de mujeres y jóvenes en el Órgano Legislativo. Elecciones Bolivia 2020. Disponible en: https://opdtsebolivia.exposure.co/nbsp-nbsp-nbsppresencia-de-mujeres-y-jovenes-en-el-organo-legislativo. Consultado el 5 de enero de 2021.

Uriona, Pilar (2020). *Despatriarcalización.* En: Órgano Electoral. Plurinacional. *Diccionario de la democracia intercultural* (págs. 249-258). La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Zabala, M.L. (1998). *Mujeres, cuotas y ciudadanía en Bolivia.* La Paz: Unicef - Coordinadora de la Mujer.

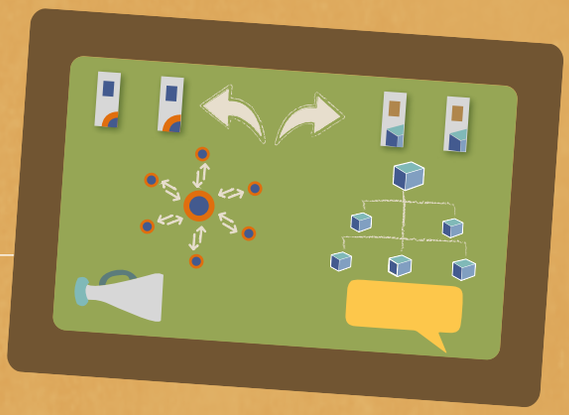
"Las mujeres y los resultados electorales del 2 de julio". En: Secretaría de Gobernación. *Mujeres en el poder. 47 aniversario del reconocimiento de los derechos políticos de las mexicanas.* México DF: Secretaría de Gobernación (págs.11-22, 200).

Tania Aneliz Montes Eguino

Tania Montes es Politóloga por la Universidad Católica Boliviana, Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Amsterdam - CEDLA. Trabaja desde 2010 en la inclusión de mujeres en la política formal, en organismos internacionales, como consultora y en ONG rurales. Ex encargada del Área de Género del Tribunal Supremo Electoral. Email: tania.aneliz@gmail.com

Apuntes sobre la evolución del **sistema de partidos en bolivia**

Pablo Antezana Quiroga.



A lo largo del tiempo, la evolución del sistema de partidos en Bolivia se ha caracterizado por su alta volatilidad. Desde mediados del siglo XX, con la victoria de la Revolución Nacional liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), hasta la actualidad, con la reafirmación del poder político del Movimiento al Socialismo (MAS) en las últimas elecciones presidenciales de 2020, los cambios han oscilado entre los extremos de un sistema con un partido hegemónico o predominante, con una fuerte concentración del poder político, de las funciones del Estado y un manejo de los recursos estatales con fines partidistas, y un sistema multipartidista fragmentado o moderado con insuficiente legitimidad y limitaciones en su capacidad de agregación y representación de las demandas sociales.

El sistema de partidos ha tenido tantos cambios como las mismas organizaciones políticas han sufrido mutaciones internas, virajes ideológicos, colapsos y reemergencias. En algunos casos, aquellas que en su momento ostentaron sitiales de preeminencia lograron perdurar hasta la actualidad, aunque meramente como un reflejo de su antiguo poder, otras han desaparecido por completo habiendo sido pivote de varios gobiernos, y otras han emergido raudamente en momentos de crisis y hoy ocupan cómodamente el centro del campo político. Los cambios en el sistema de partidos se explican en buena medida por los periodos de crisis y reacomodo de las estructuras y dinámicas sociales, económicas, regionales y étnico-culturales del país. Es decir, la configuración del sistema de partidos y el desempeño de las organizaciones políticas estuvieron siempre determinados por el contexto nacional sometido a situaciones de continuo movimiento y ajustes en los equilibrios de poder; tanto coyunturales como de largo aliento. El presente artículo analiza los principales cambios en el sistema de partidos boliviano en las últimas décadas y la posición que ocupa en la actualidad el MAS tras haber ganado las pasadas elecciones presidenciales de 2020, así como la posición y perspectivas de las organizaciones políticas de oposición que continúan exhibiendo fuerzas insuficientes para disputar el control del gobierno nacional.

En las últimas siete décadas, el sistema de partidos boliviano ha transitado por diversas fases de transformación. Salvador Romero (2015) ha distinguido al menos cuatro fases diferentes desde la revolución del 9 de abril de 1952: sistema de partido hegemónico (1952-1964), sistema de partidos fragmentado (1978-1982), sistema multipartidista moderado (1985-2005) y sistema de partido predominante (2005-2021). Esta última configuración, con la victoria del MAS en las pasadas elecciones presidenciales, se mantiene con pocos cambios, pese a la caída del gobierno de Evo Morales en noviembre de 2019, el quiebre de la hegemonía del MAS, la crisis política subsecuente y un corto gobierno transitorio liderado por fuerzas conservadoras sin bases de legitimidad. Hoy, por tanto, el MAS continúa siendo el eje central de la política boliviana, pese al desgaste que significaron los más de 13 años de gobierno ininterrumpido (2006-2019) a la cabeza de su principal líder, Evo Morales.

La hegemonía del MNR (1952-1964)

Cuando el 9 de abril de 1952 triunfó en Bolivia la Revolución Nacional, sus principales ideólogos e impulsores, junto con las milicias campesinas, de trabajadores mineros e importantes sectores de las clases medias, catapultaron

definitivamente al MNR hacia el poder, partido político fundado poco tiempo antes con una ideología nacionalista, antiliberal, anticolonial y antioligárquica nacida en las trincheras de la Guerra del Chaco (1932-1935). Tiempo antes, en las primeras dos décadas del siglo XX, ya se manifestaba con fuerza en el país la crisis del pensamiento liberal hegemónico y las bases materiales y simbólicas del Estado oligárquico poscolonial (Stefanoni, 2015: 186). En ese contexto, surgió la primera generación de partidos del siglo XX en Bolivia (Romero, 2015: 273).

El sistema de partidos ha tenido tantos cambios como las mismas organizaciones políticas han sufrido mutaciones internas, virajes ideológicos, colapsos y reemergencias. En algunos casos, aquellas que en su momento ostentaron sitiales de preeminencia lograron perdurar hasta la actualidad, aunque meramente como un reflejo de su antiguo poder, otras han desaparecido por completo habiendo sido pivote de varios gobiernos, y otras han emergido raudamente en momentos de crisis y hoy ocupan cómodamente el centro del campo político.

Recurriendo a la noción desarrollada por René Zavaleta acerca de las *crisis como método* de conocimiento, es evidente que la Guerra del Chaco, y en particular la derrota, movilizó una serie de imaginarios colectivos que permitieron reconocer y conocer la complejidad –en tanto horizonte de visibilidad– del proceso histórico de la emergencia social y la estructuración político estatal del país (García Yapur, 2016: 89); a partir de la Guerra del Chaco, la nación es un referente común en la colectividad. Decía Zavaleta: "La crisis por tanto no solo revela lo que hay de nacional en Bolivia sino que es en sí misma un acto nacionalizador" (Zavaleta, 1983: 19). En el campo de batalla, los bolivianos desarrollaron una conciencia colectiva y un imaginario de nación en clave nacional-popular; es decir, un eje esencial de intersubjetividad, edificado sobre la toma de conciencia respecto del poder excluyente de las oligarquías que, bajo la égida de una ideología liberal, habían fortalecido las estructuras de dominación colonial en el país (Sanjinés, 2004: 108). En el campo político, la primera generación de partidos políticos, tanto los marxistas como los nacionalistas, coincidieron en señalar a la sociedad liberal y a la clase gobernante del Estado-nación oligárquico como las culpables de la derrota boliviana en la Guerra del Chaco (Romero, 2015: 273).

Como posibilidad de autoconocimiento y autosuperación, como "sentido común" (García Yapur, 2016: 90-95), el origen de la revolución se encuentra en el anhelo de echar abajo el orden fundado en los privilegios y edificar uno nuevo en el que finalmente sería posible construir la nación boliviana con inclusión y justicia social. Comenzó así, en la Guerra del Chaco, la enunciación de conceptos y discursos que se tornarían centrales en la filosofía del nacionalismo revolucionario: soberanía, independencia, autodeterminación, democracia, igualdad y justicia social. Progresivamente, con base en ese horizonte y discursividad, el MNR fue acumulando poder político en la década de los cuarenta hasta ganar las elecciones de 1951, las últimas en las que solamente una minoría de la población estuvo habilitada legalmente para sufragar. Los partidos tradicionales de ese entonces, el Partido Liberal y el Partido Republicano, ejecutaron un golpe de Estado para impedir que el MNR llegase al gobierno. Frente al golpe, sus líderes entendieron que la vía democrática no sería suficiente e impusieron la revolución en las calles. Rápidamente, una vez vencido el ejército, el MNR se hizo con el control pleno del Estado con la intención de impulsar importantes cambios que, a la postre, generarían un importante efecto de nacionalización y democratización en la sociedad, uno de los más importantes de la historia contemporánea del siglo XX –similar en muchos sentidos al que imprimió el denominado "proceso de cambio" a partir del año 2006–, aunque con déficits importantes de pluralidad y opciones de disenso.

El MNR en Bolivia, como organización hegemónica del sistema de partidos, supo encarnar como proyecto de poder la profunda voluntad de cambio que portaban los sectores mayoritarios de la sociedad, aquellos que permanecían excluidos de un Estado cuya democracia era controlada por grupos minoritarios de elites segregacionistas. El escenario de disputa entre fuerzas conservadoras y liberales, y tiempo después entre liberales y republicanas, había marcado con imposición, despojo y violencia, la dinámica política desde la fundación de la República, siempre con el mismo fundamento político de exclusión de las mayorías y negación de la compleja realidad social del país, su historia profunda, su forma histórica y primordial, "el cómo (…) se han ido articulando el estado y la sociedad civil. A esto se refiere también (el) eje o ecuación social" (Tapia, 2002: 338). En ese contexto, el triunfo de la Revolución Nacional de 1952 marcó un antes y un después en la historia del país, un momento constitutivo que inauguró un largo ciclo nacional-popular que redefiniría el modelo de Estado y sociedad, y la relación entre ambos (Lazarte, 1993: 3). En tanto momento constitutivo, abril del 52 devela lo que ocurre en las profundidades de la historia boliviana; es decir, no solo el estado de agregación, integración y dispersión de la sociedad, sino también la ambición o el deseo común que emerge de la venas y profundidades

de la estructura abigarrada, desarticulada y heterogénea de la relación entre estado y sociedad civil en Bolivia (García Yapur, 2016: 92).

Como primera medida, en julio de 1952 el MNR impuso el sufragio universal otorgando el derecho de votar a las mujeres y a la gran mayoría de indígenas y campesinos en un país que era predominantemente rural. Esa medida, en combinación con la reforma agraria que estructuró los mercados internos con base en la propiedad individual de la tierra, generó una extensa base social y política para encarar una construcción más igualitaria del nuevo Estado, logrando así un efecto de "nacionalización" de la población (Tapia, 2009: 40). De ese modo, el MNR logró solidificar su poder y ampliar las bases sociales de su apoyo político, sobresaliendo la formación de sindicatos campesinos. Finalmente, a estas medidas se sumó la nacionalización de las minas, requisito *sine qua non* para la construcción del Estado-nación boliviano, cuyo impulso se dejó en manos de una naciente burguesía.

El MNR alcanzó el estatus de partido hegemónico debido a que, una vez consagrado en el poder, a pesar de que se celebraron elecciones en 1956, 1960 y 1964, ningún otro partido pudo disputarle la dirección del país –sobre todo, debido a sus políticas de férreo control institucional y las porosas fronteras entre la organización y el Estado– y desaparecieron los contrapoderes económicos y privados como efecto de la nacionalización de las grandes minas y la liquidación de los latifundios (Romero, 2015: 275-276). En las elecciones de 1956, el MNR obtuvo más del 80% de los votos y en 1960 más del 70; no obstante, tomando la definición de Giovanni Sartori, el MNR del periodo 1952-1964 fue un "partido hegemónico pragmático", puesto que implementó el sufragio universal para la elección del presidente y de ese modo "ancló a la Bolivia revolucionaria en los principios de la democracia representativa" (Romero, 2015: 276), aunque las elecciones siempre tuvieron una competitividad limitada. De acuerdo con Sartori, se considera que un partido se hace hegemónico cuando no permite que exista una competencia real por el poder, aunque sí tolera la existencia de otras organizaciones políticas; por tanto, esos partidos menores o periféricos no tienen permitido competir con el partido hegemónico: "cualquiera sea la política (del partido hegemónico), no se puede poner en tela de juicio su dominación" (Sartori, 2012: 282). La existencia de un partido hegemónico determina la condición de subordinación de todos los demás partidos; es decir, aunque son tolerados, sus posibilidades de competencia sólo son aparentes, nunca efectivas (Sartori, 2012: 283). Después del año 52, el MNR controló plenamente las instituciones del Estado, impuso su voluntad y decidió la orientación de las principales decisiones y medidas; es decir, fue en su seno donde ocurrió el debate sobre cómo cambiar las estructuras del país (Romero, 2015: 276). Esto fue posible porque abril del 52 fue un momento constitutivo no solo de una hegemonía partidista sino de las dinámicas de una articulación hegemónica y/o producción de conocimiento de la nación como referente común (García Yapur, 2016: 90-95), y el MNR jugó un rol fundamental en ello.

Como se ha estudiado ampliamente, el MNR logró acumular extenso poder y ocupar el centro político debido a la dimensión de los cambios que realizó en el país con base en la ideología nacional popular fundada en el ideario de la alianza de clases, la cual se acomodaba y abarcaba tanto a las corrientes de izquierda como a las de derecha (Romero, 2015: 276); es decir, a los partidos de raíz marxista –Partido Obrero Revolucionario (POR), Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR)– como a los nacionalistas de derecha –Falange Socialista Boliviana (FSB)–, siendo todos contrarios al status quo del liberalismo decimonónico que se prolongó hasta mediados del siglo XX, un orden o "débil composición de la ecuación social en Bolivia (…) una realidad en la que una buena parte de los hombres no siente pertenencia al estado boliviano (*dado que*) en la vida cotidiana no se encontraba porque estaba excluid(*a*) y separad(*a*)" (Tapia, 2002: 348).

En el arco amplio del proyecto nacional-popular cristalizaron las diversas interpelaciones, imaginarios, narrativas y tendencias que iban desde la derecha hasta la izquierda y tuvieron como común denominador la interpelación al Estado liberal oligárquico y la constitución de un nuevo orden. Debido a esa diversidad, el "nacionalismo revolucionario" se ha descrito como un eje u operador ideológico flexible cuyos extremos ("nacionalismo" y "revolucionario") tocaron las esferas de la derecha y de la izquierda y permitieron su comunicación (Antezana 1983: 61). Por ello, la consolidación de la hegemonía nacional-popular no se debió solamente a su irradiación por parte del MNR, fue importante sobre todo el rol de los sindicatos campesinos y mineros, y también la irrupción del POR, del PIR y de FSB en el sistema de partidos.

De acuerdo con Fernando Mayorga, los elementos centrales en torno a los cuales el MNR desplegó la filosofía y lógica de acción del nacionalismo revolucionario fueron: la interpretación de la historia del país como un conflicto entre una tendencia antinacional expresada en el coloniaje y la dominación foránea y una nacional que representaba la independencia, la soberanía y la aspiración desarrollista; la caracterización de la sociedad como una estructura semicolonial con dos polos: la oligarquía (la rosca minera terrateniente) y el pueblo (un conglomerado variopinto de

sectores indígenas, obreros, sectores medios y burguesía incipiente con intereses distintos) sometido a condiciones de explotación y dominación; la definición de la revolución como nacional, es decir, antioligárquica y anticolonial, con la meta de emancipar el país (Mayorga, en Calderón 2002: 242). Con base en esos postulados, entre 1952 y 1964 el MNR se consolidó como un partido hegemónico pragmático, aunque fracasó en su intento de consolidarse como partido único (Calderón y Gamarra, 2003: 93). Manteniéndose en los límites de una democracia liberal representativa, diseñó un marco legal y un nuevo paradigma electoral que posteriormente posibilitaron el desarrollo de un sistema multipartidario asentado en mecanismos electorales; es decir, como sostiene Salvador Romero, el MNR instauró los principios que hicieron posible que, en adelante, la competencia por el poder se zanje a través de elecciones (Romero, 2015: 276).

En los días finales de la Revolución Nacional, como prolegómeno a la fase de golpes y dictaduras militares que se extendería al menos por quince años en el país, el MNR enfrentó la disolución de su hegemonía como resultado de varios factores, entre los que destacan el excesivo crecimiento de la burocracia estatal, la concentración y abuso del poder, el autoritarismo, las prácticas de clientelismo y prebendalismo con que buscó asegurar la fidelidad de los sindicatos campesinos y obreros, el enriquecimiento de la burguesía importadora a costa del Estado, un acelerado endeudamiento externo, las demandas crecientes del movimiento cívico cruceño que exigía la transferencia de regalías por la explotación de petróleo y la fragmentación interna en sus filas (Romero, 2015: 281); en suma, había ido demasiado lejos la conculcación de los principios revolucionarios y la necesidad de controlar el aparato estatal por sobre la representación de intereses; dicho de otro modo, el terreno que se había abierto en 1952 con las luchas por la emancipación, también sirvió para que avancen gradualmente las tendencias de decadencia o cierre del proceso revolucionario. El rol central que tenía el Estado del 52 en la reproducción de la sociedad ya no era eficaz y había llegado a sus límites el proceso de acumulación de intersubjetividades de autodeterminación social. En su lugar, se hicieron predominantes los momentos de imposición arbitraria de lo Colonial sobre la construcción nacional (García Yapur, 2016: 90).

No resulta sorprendente la facilidad con la que ejecutó un golpe de estado el general Barrientos, vicepresidente del último gobierno del MNR, si se toma en cuenta que, en torno al ejército, habían comenzado a articularse sectores del ala conservadora del MNR –además, habiendo fracaso en legitimar su búsqueda de la reelección en 1964, Víctor Paz se vio obligado a ceder la candidatura vicepresidencial a los militares (Romero, 2015: 275)–, los remanentes de la viejas oligarquías y se habían sumado al descontento el POR y otros partidos marxistas con sus propias demandas, así como FSB, estudiantes universitarios y otros sectores de clases medias descontentos con el rumbo que había tomado la Revolución Nacional (Dunkerley, 1987). Había quedado claro el enorme desafío que supuso emprender un proyecto desarrollista asentado en un movimiento popular-nacional, pero en condiciones de subdesarrollo y pobreza generalizada (Malloy, en Calderón 2002: 363-364), así como la incapacidad de la clase dirigente de condensar las condiciones subjetivas y materiales, y el poder aglutinante, necesarios para conducir al país hacia su industrialización y a la conformación de un Estado moderno.

Sistema de partidos polarizado después de la Revolución Nacional

Cuando se produjo el golpe militar de 1964, el MNR había perdido protagonismo, se encontraba fragmentado y, por tanto, debilitado en su rol de representar la diversidad social del país, de tomar decisiones y hacerlas cumplir (Lazarte, 1993: 5). A partir de entonces, las Fuerzas Armadas y el movimiento sindical, expresado por la Central Obrera Boliviana (COB), pasaron a ser los protagonistas de las siguientes dos décadas de la lucha política en Bolivia.

La etapa de transición a la democracia fue accidentada, estuvo marcada por hondas crisis, rupturas políticas y una intensa polarización. Entre 1964 y 1982, cuando se instauró el primer gobierno civil electo a la cabeza de la Unidad Democrática y Popular (UDP), el sistema de partidos dejó de ser relevante. No obstante, los gobiernos militares siguieron apelando a la ideología del nacionalismo revolucionario a fin de lograr alguna legitimidad y se inhibieron de realizar cambios en los mecanismos electorales implementados por el MNR; de ese modo, paradójicamente, contribuyeron a la emergencia de un sistema con múltiples partidos, muchos de ellos pequeños y sin base social (Calderón y Gamarra, 2003: 93). De ese modo, inició en Bolivia el corto periodo en que estuvo vigente un sistema de partidos con alta fragmentación.

Preludio de esta nueva fase fueron las elecciones fraudulentas de 1978, que ganó el General Juan Pereda Asbún, delfín del general Hugo Banzer, que había gobernado el país desde 1971 apoyado en duras acciones represivas disfrazadas como “orden, paz y trabajo”, y con respaldo del MNR y FSB. No duró mucho tiempo la violencia militar; en 1979, tras la constitución de una inédita alianza obrero-campesina en el país, se produjo un masivo bloqueo de carreteras, una ocupación y control del territorio ejercida

por campesinos e indígenas que expresó la demanda de la democracia representativa como referente intersubjetivo de la sociedad (García Yapur, 2016: 93).

Una vez reconquistada la democracia y concluida la represión militar, y ante la ausencia de requisitos rígidos para su participación, en la elección de 1980 proliferaron los partidos políticos, más de diez. Por primera vez en un siglo, Bolivia tuvo un esquema de múltiples partidos gracias a las facilidades existentes para su participación y a que el aparato estatal no estuvo a favor de ningún partido, lo cual derivó en la conformación de un sistema competitivo puesto que "ninguna fuerza se encontraba restringida en sus derechos (y) los resultados no estaban fijados de antemano" (Romero, 2015: 285). Este periodo coincidió con el nacimiento de una nueva generación de partidos políticos, algunos forjados en la lucha contra las dictaduras militares, como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Socialista (PS-1), otros nacidos bajo el ala dictatorial, como Acción Democrática Nacionalista (ADN) que permitió a los militares competir en la arena democrática, mientras que el MNR continuó su fragmentación. En ese contexto de recurrentes crisis de gobernabilidad, expresadas con nitidez en el fracaso del gobierno de la UDP, a partir de la elección de 1985, con la cual se logró abrir definitivamente las puertas de la democracia, el sistema de partidos se preocupó más por lograr la gobernabilidad que por fortalecer su funcionamiento (Calderón y Gamarra, 2003: 93).

Sistema multipartidista moderado

Si durante el periodo 1952-1982 el centro político boliviano estuvo delimitado por el nacionalismo revolucionario, relegando a cualquier fuerza política que no propugnaba esas ideas, políticas y valores a una posición marginal, a partir de 1985 el centro político pasó a estar determinado por la doctrina del liberalismo económico, la democracia representativa y el multiculturalismo como ejes de ordenamiento del Estado; consecuentemente, el rechazo a esa política implicó para las organizaciones políticas quedar marginadas del rediseño del Estado y la sociedad (Romero, 2015: 301).

Progresivamente, el sistema de partidos se consolidó en torno a tres organizaciones principales (MNR, MIR y ADN) que encontraron un mecanismo que les permitió superar las recurrentes crisis de gobernabilidad que se generaban en el país, principalmente debido al *impasse* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a causa de la elección del presidente en el Congreso (Calderón y Gamarra, 2003: 94). Además, estos tres partidos consensuaron una serie de reformas estructurales orientadas a resolver los problemas que arrastraba el Estado desde fines de la Revolución Nacional, así como a remediar la difícil situación socioeconómica resultante de la crisis de la deuda externa que desencadenó una hiperinflación que mermó el poder adquisitivo de la población. La implementación del modelo neoliberal y la democracia pactada a partir de 1985 fue la respuesta que dieron al país el sistema político y las elites económicas para resolver estos problemas.

Tras la caída del gobierno de la UDP, que se vio imposibilitada de hacer frente a la crisis, se cerró el largo ciclo nacionalista. Meses después, el mismo MNR dio curso al Decreto Supremo 21060 que abrió el terreno para implementar una serie de medidas de ajuste con la finalidad de reducir la intervención del Estado en la economía, minimizar la influencia de los sindicatos de trabajadores y reivindicar los derechos individuales en el plano social, incentivar el libre mercado y la desregularización económica, y devolver el sitial más importante en la democracia representativa a los partidos como los principales o únicos responsables de canalizar las diversas demandas ciudadanas y de representar a los diferentes sectores sociales (Barnadas, 2002: 339).

Pese a la oposición que intentó hacer una ya debilitada COB, no pudo evitar la derrota política del sindicalismo obrero y la pérdida de legitimidad de los partidos de izquierda, generándose así un vacío en el campo político (García Linera, 2004: 33), que fue ocupado por la adscripción de los partidos –principalmente, del MNR, ADN y MIR– a un modelo de gobernabilidad en función del libre mercado, la reducción del Estado y la "pacificación" del campo político; es decir, la neutralización de la división y la polarización.

El sistema de partidos comenzó a desarrollarse bajo un esquema de competencia centrípeta que disminuyó la polarización entre sus componentes. De ese modo, los partidos comenzaron a buscar el centro para captar la mayor cantidad de votos, tanto los que promovían la democratización liberal representativa y el libre mercado, como los alineados con la izquierda tradicional que representaban al campo popular y al movimiento sindical (Mayorga, R., 2004: 12-13). Así, un modelo de gobernabilidad a partir de pactos entre los partidos con representación en el Parlamento reemplazó la lógica de suma cero que había estado presente hasta entonces (Exeni, 2016). De ese modo, comenzó la construcción de un sistema multipartidista en torno a los tres partidos mayoritarios (MNR-ADN-MIR) que participarían en cinco gobiernos de coalición y cooperación: Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada en dos oportunidades (1993-1997 y 2002-2003), y Hugo Banzer Suárez (1997-2001).

El nuevo orden político sentó sus bases en un sistema partidista competitivo, institucionalizado y centrípeto

que procuró afianzar las instituciones, fortalecer los equilibrios y garantizar la separación de poderes con la finalidad última de consolidar el horizonte democrático y electoral como la única vía de acceso al poder (Romero, 2015: 296-299). Quizás la manifestación más importante de este nuevo orden político fue el *Pacto por la Democracia* suscrito entre el MNR y ADN. Sin embargo, la democracia pactada, lejos de desechar las prácticas tradicionales del sistema de partidos y la cultura política boliviana, las afianzó. Por ello, uno de sus rasgos más acusados fue el clientelismo político, es decir la búsqueda de beneficios mediante una repartición equitativa de puestos y cargos en la administración pública entre los partidos que formaron parte de las coaliciones (Calderón y Gamarra, 2003: 96), tal como sucedió después de las elecciones de 1989.

El otrora general golpista y fundador de ADN, Hugo Banzer, que había salido segundo en aquella votación, terminó apoyando a su rival Jaime Paz, líder del MIR, que había quedado en tercer lugar. Banzer pactó con Paz Zamora porque Gonzalo Sánchez de Lozada, jefe del MNR, se desató las manos del pacto que tenían MNR-ADN y ese hecho determinó que, siendo él el adversario más enconado de Banzer, éste invitara al MIR a "cruzar los ríos de sangre". La alianza levantó duras críticas en la opinión pública no solo porque el MIR había hecho de la oposición a la dictadura de Banzer la base primordial de su identidad política, razón por la cual el acuerdo se veía como el resultado de la ambición de poder y como una traición a los valores de la izquierda, sino también porque dejó fuera al MNR que, en la percepción del electorado, debía ser el pivote de cualquier pacto, puesto que aún ocupaba el centro político con el MIR a su izquierda y ADN a su derecha (Romero, 2015: 301). Mediante el acuerdo con ADN, el gobierno de Jaime Paz le entregó al partido de Banzer el 50% de la administración y de los cargos gubernamentales y, de ese modo, se desarrolló el gobierno del *Acuerdo Patriótico* que dio continuidad a las políticas de ajuste iniciadas durante la gestión de Víctor Paz en 1985. Asimismo, el gobierno ADN-MIR llevó adelante un primer intento de privatización de empresas públicas y logró la aprobación de una serie de reformas legales destinadas a modernizar la gestión gubernamental.

Más adelante, a partir de 1994, los partidos en el poder acordaron una serie de reformas democratizantes con la finalidad de impulsar el reconocimiento del carácter multicultural del Estado, puesto que las demandas étnico culturales ganaban cada vez más amplitud y fuerza en el campo político. Se aprobó una reforma constitucional parcial, una nueva ley de partidos políticos y la Ley de Participación Popular que otorgó recursos, competencias y poder a los niveles y actores locales, generándose así un nuevo escenario en el que se produciría la articulación partidista de los movimientos locales, en particular del movimiento campesino indígena.

Mientras el neoliberalismo continuó su andar como programa integral de reforma estatal, el trípode MNR-MIR-ADN siguió consolidándose como el eje en torno al cual se estructurarían todos los pactos gubernamentales hasta el año 2002. El resto de partidos surgidos de la tercera ola en la década de los ochenta, con programas y narrativas que interpelaban el avance de las medidas de ajuste en el país, terminaron sumándose a la dinámica impuesta por las tres principales organizaciones políticas y, de ese modo, se agregaron al nuevo consenso político y económico. Tal es así que, durante ese periodo, siempre resultó ganadora alguna de las tres fuerzas y juntas lograron reunir entre el 57% y el 65% de los votos (Calderón y Gamarra, 2003: 97).

Con la proximidad del nuevo siglo se hizo cada vez más común que las organizaciones políticas, incluidas el MNR-MIR-ADN, realizaran críticas al modelo de libre mercado y sus pobres resultados en términos sociales y que, por tanto, anunciarán en las campañas electorales alternativas y ajustes; no obstante, cada nuevo gobierno

prosiguió la implementación del modelo de modo más o menos parecido (Calderón y Gamarra, 2003: 97). Cuando en el año 2001 el gobierno democráticamente electo del general Banzer se aproximaba a su tramo final, se hacía ya evidente que la sostenibilidad del modelo era una tarea difícil. La democracia pactada –que había funcionado relativamente bien para garantizar gobernabilidad en el país, con coaliciones de tamaño variado pero siempre incluyentes, y con reformas graduales que buscaron mejorar los vínculos partidarios con la sociedad civil y descentralizar el poder a favor de las regiones (Calderón y Gamarra, 2003: 97-99)– había perdido su legitimidad puesto que las prácticas de las organizaciones políticas, en lugar de consolidar el sistema de partidos, lo llevaron a una crisis (op. cit.). Los partidos habían perdido el apoyo de la ciudadanía y la crítica generalizada al modelo neoliberal crecía a ritmo acelerado porque había fracasado en sus dos objetivos primordiales: representar la diversidad socio-cultural y étnica del país y convertir las demandas en políticas públicas y proyectos que permitiesen luchar contra la pobreza y generar un desarrollo sustentable y equitativo. Por otra parte, contribuyó a esa crisis del sistema de partidos el desarrollo y fortalecimiento de los movimientos indígenas en tierras altas, a través de los katarismos y otras opciones como la que encabezó Felipe Quispe Huanca, y en tierras bajas, a través de las marchas por el territorio, que de alguna manera fueron ocupando el lugar de los partidos políticos.

A partir de la elección presidencial de 2005, el sistema de partidos se derrumbó y, junto con ellos, se desmoronaron también las bases de apoyo de la democracia representativa, los pactos de gobernabilidad, la economía de libre mercado y el multiculturalismo, como ejes del Estado (Romero, 2015: 307). Ante un nuevo vaciamiento del campo político y una amplia disponibilidad de ideas en la sociedad, como ya había sucedido en el periodo 1982-1985, poco a poco se configuró una demanda certera de reforma estatal estructural encabezada por los movimientos sociales como nuevos actores centrales de la política, a los que el MAS hábilmente se sumó. Para entonces, resurgieron en el país los clivajes y la polarización quedando en evidencia que la cuestión del Estado como proyecto nacional no estaba resuelta y que habían entrado en pugna nuevamente modelos antagónicos de país (Romero, 2015: 308). Habían confluido en aquel escenario dos grandes crisis que aceleraron la debacle del sistema de partidos. La primera correspondió a la crisis del orden republicano que, reproduciendo prácticas derivadas de la Colonia, como la exclusión y la negación de los derechos de amplias mayorías, se configuró en un ordenamiento elitista, monocultural y con la mirada puesta hacia fuera. La segunda crisis fue la de las políticas neoliberales que ampliaron, en vez de resolver, las falencias e injusticias del ordenamiento republicano. En un contexto de alta ilegitimidad del último gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003), el último al que accedió al MNR con una débil victoria en las urnas, ambas crisis se saldaron con su caída tras una revuelta popular reprimida con violencia.

Sistema de partido predominante

La elección presidencial de 2005 fue la primera desde la recuperación de la democracia en la que un solo partido se hizo con la mayoría absoluta de los votos y prescindió de alianzas para controlar el congreso. Confluyeron en la victoria de Evo Morales y el MAS una historia larga de luchas sociales y políticas desarrolladas desde los márgenes del sistema político; de ese modo, un conjunto de reivindicaciones que fueron acumulándose en el campo popular confluyeron en torno al objetivo de desmontar el Estado neoliberal y reemplazar a las élites político-económicas tradicionales. De ese modo, el MAS se consolidó como un nuevo partido de masas.

Ya en el poder, una de las primeras medidas que adoptó el gobierno de Evo Morales, atendiendo a las demandas sociales, fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente con la finalidad de refundar el Estado y sentar las bases que propicien un ejercicio efectivo de derechos políticos, igualdad social, recambio de élites, la ampliación de la democracia y el fortalecimiento del presidencialismo, para lo cual se aprobó la reelección del presidente y vicepresidente. Asimismo, un logro fundamental fue el reconocimiento constitucional de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos, en el marco de la democracia comunitaria, así como de distintos mecanismos de democracia directa y participativa (referendo y revocatoria de mandato). Al mismo tiempo, en aquellos primeros años, el MAS dio importantes pasos para construir una sociedad con mayor igualdad de derechos y justicia social, lo que afianzó aún más su legitimidad y respaldo. Todo esto sin que los partidos políticos sistémicos, en aguda crisis, pudieran reaccionar o proponer un proyecto con iguales bases pero desde una comprensión alternativa del país.

Tras la segunda victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2009 el panorama político cambió sustancialmente en el país: una vez aprobada la nueva Constitución que fundó el Estado Plurinacional, el MAS consiguió la mayoría en ambas cámaras legislativas, así como el control de la mayoría de los gobiernos departamentales poco tiempo después. Por tanto, sin necesidad de negociar con la oposición y sin una división vertical de poderes (Mayorga, 2016) comenzó su consolidación como partido predominante y la concentración de poder en torno a la figura de Evo

Morales. De acuerdo con Sartori, en un sistema de partido predominante, los competidores del partido principal son independientes, legales y legítimos, aunque no eficaces; es decir, la rotación no ocurre en la práctica y "el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una *mayoría absoluta de los escaños*" (Sartori, 2002: 255). Las tres veces que Evo Morales se presentó en una elección presidencial con el MAS (2005, 2009 y 2014) ganó con mayoría absoluta de los votos y una ventaja de 25, 38 y 37 puntos, respectivamente, en relación al candidato que quedó en segundo lugar. Un sistema de partido predominante perdura mientas el partido principal, elección tras elección, logra el apoyo de una mayoría de los votantes (Sartori, 2002: 255).

La elección presidencial de 2005 fue la primera desde la recuperación de la democracia en la que un solo partido se hizo con la mayoría absoluta de los votos y prescindió de alianzas para controlar el congreso. Confluyeron en la victoria de Evo Morales y el MAS una historia larga de luchas sociales y políticas desarrolladas desde los márgenes del sistema político; de ese modo, un conjunto de reivindicaciones que fueron acumulándose en el campo popular confluyeron en torno al objetivo de desmontar el Estado neoliberal y reemplazar a las élites político-económicas tradicionales.

Con estas condiciones, el segundo gobierno del MAS se abrió a dar un "giro programático" que se tradujo en un debilitamiento progresivo del carácter refundacional del "proceso de cambio" para priorizar la adopción de la Agenda Patriótica y del Bicentenario 2025, una apuesta que dejó de priorizar el desligamiento del Estado Plurinacional de su pasado republicano –en particular, de los periodos del liberalismo del siglo XIX y del neoliberalismo que inició en 1985– para darle continuidad a la consolidación del Estado en las vísperas del bicentenario de fundación de Bolivia (Mayorga, 2016). Esta decisión reflejó la consolidación del MAS en el centro del campo político y su anclaje en una matriz de tendencia estado-céntrica; en esa medida, en lugar de sostener que todo pasado era colonial (base del discurso del indigenismo), optó por dar continuidad a los procesos históricos de formación del Estado (Mayorga, 2016), si bien manteniendo un discurso anticolonial y antiliberal.

De ese modo, el segundo gobierno del MAS impulsó una "construcción minimalista" del Estado Plurinacional, que implicó rescatar la memoria del nacionalismo revolucionario como matriz política ideológica en lugar de priorizar la propuesta intercultural de refundación estatal (Mayorga, 2016). Dada la importancia de la matriz nacional popular (o del nacionalismo revolucionario) en los diferentes ciclos históricos por los que atravesó el Estado, su impulso por parte del MAS implicó la adopción de una estrategia más agresiva de acumulación de poder político y hegemonía a fin de expandirse desde su posición inicial de izquierda hasta la ocupación del "centro democrático" (Molina, 2010 en: García y García, 2010). Con ese impulso, en agosto de 2012 Evo Morales anunció la implementación de la "Agenda Patriótica 2025" que implicó la adopción de un modelo de desarrollo diferente al que se procuró en su primer gobierno. Esto le permitió acomodar su discurso a las necesidades de reproducción material de la sociedad y alejarse de las propuestas más radicales de defensa de la Madre Tierra y de los derechos colectivos y cosmovisión de los pueblos indígena originario campesinos que, de cierto modo, representaron un freno para la agenda de desarrollo. Previamente, los graves conflictos en torno al "gasolinazo" y el TIPNIS del año 2010 habían acorralado al gobierno y puesto en evidencia que la legitimidad democrática del MAS dependía de la calidad del desempeño, razón por la cual el gobierno adoptó una oferta programática expresada en la denominada Agenda Patriótica del Bicentenario y una ampliación de su interpelación discursiva, por ejemplo, con la decisiva participación de los empresarios. Además, como señala Fabiola Escárzaga, "en tal sentido (…) la actualización del modelo Estado-nación (*es*) asumido como mecanismo para la consolidación del poder de los nuevos grupos gobernantes y su permanencia en el ejercicio de ese poder, basados en la incorporación subordinada de los sectores indígenas y populares que pueden ser beneficiados por la ampliación de la capacidad de retención de la renta, producto de las exportaciones" (Escárzaga, 2017:233-234).

El viraje desde la construcción simbólica y material del Estado Plurinacional del periodo 2005-2009 hacia el horizonte (nacionalista) del Estado nación a partir del año 2010 progresivamente se tradujo en la adopción de un enfoque y estilo de gobierno menos compatibles con las autonomías, la plurinacionalidad y lo comunitario, y mucho más próximo a tendencias conservadoras y capitalistas inherentes al fortalecimiento y consolidación del Estado. Asimismo, se tradujo en la profundización de la economía primario exportadora sobre la base de políticas extractivistas en las que el Estado comenzó a jugar un rol protagónico fortaleciendo relativamente el control sobre los recursos naturales, expandiendo el modelo de desarrollo basado en su extracción y, en esa medida, procurando regular las demandas de los diversos sectores sociales (Mayorga, 2016). No obstante,

los datos muestran que actualmente ni Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ni la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) tienen el control de la producción hidrocarburífera y minera del país, sino que lo hacen a través de empresas privadas (solamente en el primer caso se ha producido un incremento de los ingresos estatales).

A la par de estos virajes en la conducción del Estado, el MAS se consolidó como el partido predominante con base en políticas de inspiración similar a las que implementó el MNR hegemónico entre 1952 y 1964. El MAS devolvió al Estado un rol central en la economía mediante la creación de empresas públicas y, fundamentalmente, mediante la llamada "nacionalización" de los hidrocarburos, una medida cuya finalidad fue aumentar significativamente los ingresos que recibe el Estado de empresas transnacionales por la explotación de hidrocarburos. Con las victorias del MAS con mayoría absoluta en 2005, y después en 2009 y 2015, el sistema tradicional de partidos fue desestructurado y las organizaciones políticas quedaron muy endebles; el MAS, por tanto, quedó como el único partido consolidado, con vínculos sólidos con la ciudadanía y capacidad de representación de diversos sectores, en particular del mundo rural campesino.

El tercer periodo de gobierno de Evo Morales (2014-2019) consolidó al MAS como partido central; es decir, como una organización política que sin anular la competencia democrática ni el pluralismo, redujo las posibilidades de competitividad electoral en el país y de surgimiento de otras fuerzas políticas. Así, a partir de la elección presidencial de 2014, el MAS avanzó en su consolidación como partido político fuertemente centralizado en torno a su líder en detrimento de la pluralidad de voces, liderazgos y posturas no sólo de oposición, sino de otros sectores y liderazgos del propio MAS. Asimismo, en la medida en que se impuso la necesidad de apoyar la concentración del poder en manos del partido, tanto como el logro de beneficios corporativos y la permanencia en el poder, se consolidaron las relaciones de tipo corporativo con los movimientos sociales y organizaciones sindicales que son la base del MAS, y también los vínculos estrechos con la agroindustria del oriente del país. En todo ese tiempo, el sistema político se hizo irrelevante y las instituciones del Estado se debilitaron; con ese contexto, la ciudadanía ha interpretado el campo político como escindido en dos polos: el MAS y el antimasismo, sin importar quién lo encabeza, bajo qué sigla partidaria o bajo qué ideología (Romero, 2015: 322-330). Actualmente, ambas tendencias se han consolidado bajo una lógica binaria como corrientes políticas hegemónicas en términos de construcción de identidades en el país (Arequipa, 2020: 205-211).

Un parteaguas negativo –un error político primordial– en el tercer gobierno de Evo Morales y en la historia contemporánea del país, que el MAS jamás logró revertir, fue la decisión de no respetar el resultado del Referendo Constitucional realizado el año 2016 con la finalidad de modificar la Constitución Política del Estado y habilitar la reelección en el país. En dicha consulta, realizada el domingo 21 de febrero de ese año, y convocada en noviembre de 2015 mediante una ley propuesta por la bancada oficialista en el Congreso, la mayoría de los bolivianos (51,3%) votó en contra de reformar el artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que el presidente y el vicepresidente del Estado puedan ser reelectos dos veces de manera continua, frente al 48,7 % que votó por el "Sí".

El MAS, y especialmente Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera, no aceptaron la derrota y rápidamente buscaron desvirtuar el resultado de la votación responsabilizando por ella a una supuesta conspiración de la derecha, la embajada de Estado Unidos y los medios de comunicación que habrían montado una campaña de difamaciones y mentiras contra Morales para que perdiera el referendo (Stefanoni, 2017). De ese modo, el

gobierno enfocó todos sus esfuerzos en "explorar y explotar cuatro vías enteramente constitucionales" para habilitar a Evo Morales como candidato en las elecciones presidenciales de 2019, puesto que, en su Noveno Congreso Extraordinario realizado en diciembre de 2016, el MAS decidió que era "el único candidato" para las elecciones (La Razón, 2017). "Existen muchas vías para permitir una repostulación del Presidente Evo a la presidencia de 2019 a 2024", declaró en diciembre de 2016 el vicepresidente García Linera (La Razón, 2016).

A partir de la elección presidencial de 2014, el MAS avanzó en su consolidación como partido político fuertemente centralizado en torno a su líder en detrimento de la pluralidad de voces, liderazgos y posturas no sólo de oposición, sino de otros sectores y liderazgos del propio MAS. Asimismo, en la medida en que se impuso la necesidad de apoyar la concentración del poder en manos del partido, tanto como el logro de beneficios corporativos y la permanencia en el poder, se consolidaron las relaciones de tipo corporativo con los movimientos sociales y organizaciones sindicales que son la base del MAS, y también los vínculos estrechos con la agroindustria del oriente del país.

Finalmente, la vía que eligió el MAS fue presentar una demanda de inconstitucionalidad ante al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en contra de los artículos de la propia Constitución que limitan a dos la cantidad de periodos continuos que puede tener cualquier autoridad elegida por voto popular. En septiembre de 2017, diputados y senadores del MAS presentaron el recurso ante el TCP argumentando que los "derechos políticos" reconocidos por Bolivia en la Convención Americana sobre Derechos Humanos debían priorizarse por encima de los límites a los mandatos consecutivos establecidos en la Constitución. Finalmente, el 28 de noviembre de 2017 los magistrados del TCP –que se encontraban sometidos a los designios del Poder Ejecutivo– establecieron que la repostulación forma parte del "derecho humano inalienable" de todo ciudadano a elegir y ser elegido, incluidos los presidentes, gobernadores y alcaldes, asambleístas y concejales, derecho consagrado por el Pacto de San José de Costa Rica que debe resguardarse con prioridad bajo el razonamiento de que los pactos internacionales de derechos fundamentales están por encima de la Constitución Política del Estado.

A partir de ese momento se generó un descontento político que trascendió a los sectores tradicionales de oposición al MAS. El descontento se volvió popular –todas las encuestas previas al referendo del 21 de febrero de 2016 mostraban un rechazo mayoritario a la reelección y una demanda de renovación política, incluso dentro de los simpatizantes del MAS– y el tercer mandato de Evo Morales quedó asociado a la violación de la voluntad popular expresada por la mayoría de los bolivianos en las urnas, su legitimidad fue quedando en entredicho progresivamente y comenzó un rápido desgaste que finalmente estallaría después de las elecciones presidenciales de 2019.

Está claro que con la llegada de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia por primera vez en 2005 se produjo un profundo recambio de elites; el poder de las elites políticas y económico empresariales ligadas al modelo neoliberal fue progresivamente erosionado y se introdujeron formas innovadoras de participación política bajo el influjo de los movimientos sociales y los pueblos indígenas campesinos. Desde entonces, casi todos los aspectos de la sociedad boliviana han transitado por una profunda transformación (González, 2017: 378). Empero, una vez agotada la fase de empoderamiento social, comenzaron a imponerse relaciones de tipo corporativo y clientelar en las que prevaleció la búsqueda de intereses particulares en detrimento de reformas globales relacionadas con el bienestar general y expresadas en el proyecto del Estado Plurinacional y el horizonte de la democracia intercultural. De acuerdo con Maristella Svampa, la matriz nacional popular de la que fue tributario el gobierno de Morales –sobre todo entre 2010 y su caída en 2019– y el MNR su primer gestor político durante la Revolución Nacional, siempre ha implicado un movimiento pendular entre un proyecto nacionalista y revolucionario, impulsado por el pueblo junto a su líder, y un formato de participación política controlada por el líder y bajo el tutelaje estatal (Svampa, 2009). Este último es el formato del Estado nación en clave conservadora o regresiva que se reactualizó bajo el gobierno del MAS, en particular a partir del año 2009, con tendencias claras de autoritarismo, abuso de poder, corrupción y clientelismo político.

Cuando en 2019 se celebraron las tan polémicas elecciones presidenciales, el MAS enfrentó un escenario muy distinto al de los años anteriores. Estaba claro que el desconocimiento del resultado del referendo de 2016 marcaría desde el inicio todo el proceso electoral. Evidentemente, la consigna "Bolivia dijo No" marcó el accionar de la oposición partidista y ciudadana al MAS; por tanto, era evidente que a Evo Morales iba a costarle mucho más hacerse con la victoria en las urnas, si es que lograba convencer al menos a la mitad del país de que su participación era legítima. Cuando en la noche de la jornada de votación, el 18 de octubre de 2019, el Tribunal Supremo Electoral suspendió sorpresivamente y

sin argumentos convincentes la transmisión de resultados preliminares no oficiales (TREP) en momentos en que la tendencia de la votación marcaba la posibilidad de una segunda vuelta electoral entre Evo Morales y Carlos Mesa, una amplia gama de grupos opositores al MAS y "plataformas ciudadanas" –previamente persuadidas de la existencia de un fraude electoral– iniciaron movilizaciones que se extendieron en las ciudades capitales del país. A los pocos días, cuando el órgano electoral entregó los resultados oficiales de las elecciones que dieron la victoria en primera vuelta a Evo Morales, las movilizaciones se endurecieron y obligaron al Gobierno a solicitar a la Organización de Estados Americanos (OEA) –que ya había advertido que la interrupción de los resultados preliminares restaba credibilidad al proceso electoral– la realización de una auditoría vinculante a los resultados de la elección. Previamente, en la misma noche del 18 de octubre, los resultados al 100% de un conteo rápido de la empresa Vía Ciencia (única autorizada por el TSE) y las estimaciones de la alianza Tu Voto Cuenta y de un ejercicio estadístico de la Misión de Observación Electoral de la OEA (2019) apuntaban a una victoria clara de Evo Morales sobre Carlos Mesa, pero no con un margen de 10% que evitaría una segunda vuelta.

Finalmente, el domingo 10 de noviembre de 2019 la OEA emitió su informe de auditoría señalando la existencia de múltiples irregularidades que no permitían validar los resultados de la elección y recomendó repetir la votación. Las movilizaciones se multiplicaron en el país y la violencia se precipitó. Ante ese escenario, y con una policía boliviana amotinada contra el Gobierno, finalmente las Fuerzas Armadas sugirieron a Evo Morales renunciar, pronunciamiento al que se sumó la Central Obrera Boliviana (COB) y la Defensoría del Pueblo. La suerte estaba echada y ese mismo 10 de noviembre Evo Morales y Álvaro García Linera presentaron su renuncia y salieron del país.

Durante los casi 14 años de gobierno ininterrumpido de Morales, el MAS fue testigo de que el tutelaje estatal tiene sus límites, que la capacidad organizativa y de movilización de los sectores populares puede poner límites "desde abajo" a un poder desbordado como el que tuvo su máximo líder, y que forzar las instituciones y replegar los procesos de cambio solo hacia los creyentes genera desgastes y erosiona las banderas del cambio (Stefanoni, 2017): la reacción popular ante el "gasolinazo" del año 2010, frente al conflicto del TIPNIS, el descontento popular ante el desconocimiento del resultado del Referendo Constitucional de 2016, el pedido de renuncia de Morales por parte de la COB en 2019 y los conflictos internos en el MAS por la elección de candidaturas para las elecciones subnacionales de 2021, son una prueba de ello.

Tras un gobierno transitorio que asumió en sucesión la segunda vicepresidenta de la Cámara de Senadores, Jeanine Añez, tras el vacío de poder que dejó el MAS, y después de un periodo de intensa polarización, conflicto y represión violenta por parte del Estado, finalmente el 20 de octubre de 2020 se celebraron nuevas elecciones en Bolivia que, para sorpresa de pocos, las ganó el MAS en primera vuelta, esta vez con un candidato diferente, el exministro de economía durante los gobiernos de Morales, Luis Arce Catacora.

La crisis postelectoral de 2019 dejó un país dividido y una sociedad polarizada evidenciando tensiones y fracturas étnicas, territoriales y socioeconómicas irresueltas (Brockmann, 2020: 41-42). Sin embargo, como señala Armando Ortuño, "aunque la dislocación de noviembre parece haber definido momentáneamente dos bloques casi cerrados en sus certitudes y exclusiones (…), la realidad es necia y persistente (…) No hay, pues, fin de historia, ni el pensado por un régimen que tuvo casi todo el poder y se derrumbó en un mes, ni el de una contrarrevolución que parece inviable en la medida que busque solo revancha" (Ortuño, 2020: 64).

El futuro de las oposiciones en Bolivia depende de que logren plantear y promover nuevos imaginarios y un proyecto de país mejor al desarrollado en los últimos catorce años por el MAS, con sus luces y sombras. Si no existen esas condiciones, el desarrollo de un sistema de partidos competitivo y pluralista que genere alternancia en el poder será una tarea sumamente difícil, lo cual puede conspirar contra la vitalidad y calidad de la democracia en el mediano y largo plazo.

La victoria del MAS en las elecciones de 2020 ratifica su estatus como partido predominante y, sobre todo, muestra que las organizaciones políticas de oposición aún juegan un rol secundario en el campo político. Se organizan, participan en elecciones, forman alianzas, cambian liderazgos, pero no logran competir con el MAS, cuya base de apoyo electoral ha regresado a los niveles que alcanzó en 2005, la primera vez que Evo Morales ganó una elección con más del 50% de los sufragios. Con la caída de Evo Morales en noviembre de 2019 se diluyó en gran medida la hegemonía del MAS; sin embargo, sus vínculos estrechos con organizaciones campesinas e indígenas ligados a una política de identidad y de ampliación de derechos, la existencia de una matriz política nacional popular (o de continuidad del nacionalismo revolucionario) aún vigente en la cultura política del país, la deficiente gestión del gobierno

transitorio y la ausencia de un sistema de reglas claras e instituciones fuertes que alienten la renovación, influyeron decisivamente para que el MAS recupere el control del gobierno nacional. Además, la preponderancia que tienen las organizaciones sociales y sindicatos, que son parte constitutiva del MAS y protagonistas directos del relacionamiento entre el Estado y sociedad civil –en el marco de una concepción de la democracia anclada en la tradición de la movilización popular "desde abajo" articulada con una fuerte desconfianza hacia la política, los partidos y las instituciones– debilitan el rol de las organizaciones políticas (Romero, 2015: 328 y Stefanoni, 2012: 210), en particular de los partidos de oposición que permanecen dispersos, desagregados e incapaces de articular una propuesta superadora del "proceso de cambio"; en esa medida, en las elecciones de 2020 la mayoría de los electores no se sintió seducida por la oposición y no vio alternativas que superen a la promesa de recuperar la estabilidad política y económica del país que enarboló el MAS.

Sin embargo, la realidad de los hechos ha ido enseñando que, en la medida en que el MAS mantenga las prácticas de clientelismo y cooptación de organizaciones sociales, en particular de las que no le son afines, la lógica de amigo-enemigo en el campo político, el modelo de concentración del poder en aras de la gobernabilidad, así como la no separación de poderes y la debilidad institucional con fronteras difusas entre la organización política y el Estado, y si se mantiene en el país un contexto de polarización política, social y regional, las perspectivas de la competitividad entre los partidos no mejorarán (Romero, 2015: 329-330). De igual modo, el futuro de las oposiciones en Bolivia depende de que logren plantear y promover nuevos imaginarios y un proyecto de país mejor al desarrollado en los últimos catorce años por el MAS, con sus luces y sombras. Si no existen esas condiciones, el desarrollo de un sistema de partidos competitivo y pluralista que genere alternancia en el poder será una tarea sumamente difícil, lo cual puede conspirar contra la vitalidad y calidad de la democracia en el mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Antezana, Luis (1983). *Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)*, en: Zavaleta, René (compilador). **Bolivia, hoy.** México: Siglo XXI.
- Arequipa, Marcelo (2020). *Después del 20 de octubre: al antimasismo como identidad consolidada*, en: Mayorga, Fernando (coordinador) (2020). Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: La democracia en una encrucijada. La Paz: OXFAM - CESU-UMSS - Editorial 3600.
- Barnadas, Josep (2002). *(Neo)liberalismo*, en: Barnadas, Josep (director), **Diccionario Histórico de Bolivia**, Tomo II. Sucre: Grupo de Estudios Históricos.
- Brockmann, Erika (2020). *Tentativa de toma gradual del poder: Prorroguismo fallido y transiciones*, en: Mayorga, Fernando (coordinador) (2020). Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: La democracia en una encrucijada. La Paz: OXFAM - CESU-UMSS - Editorial 3600.
- Calderón, Fernando y Gamarra, Eduardo (2003). *Crisis, inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia*, en: **Colombia Internacional**, N° 58: 90-122.
- Dunkerley, James (1987). **Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia (1952-1982)**. La Paz: Editorial Quipus.
- Exeni, José Luis (2016). **Democracia (im)Pactada. Coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)**. La Paz: IDEA Internacional – CLACSO - Plural Editores.
- Escárzaga, Fabiola (2017). *El conflicto de intereses entre indígenas y campesinos en el gobierno del cambio en Bolivia*, en: Makaran, Gaya (Coordinadora). "¿Estado-nación o Estado plural?: Pueblos indígenas y el Estado en América Latina (Siglo XXI)". Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Linera, Álvaro (2004). *La crisis de estado y las sublevaciones indígeno - plebeyas*, en: García Linera, Álvaro; Tapia, Luis y Prada, Raúl. **Memorias de octubre**. La Paz: Comuna - Muela del Diablo.
- García Yapur, Fernando (2016). *Nación y "hegemonía incompleta"en Zavaleta Mercado*, en: **RECIAL - Revista del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades Área Letras**. Volúmen 7, número 9. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recial/article/view/14665
- González Ortega, Nelson (2017). *Intento de re-fundación del Estado-nación en Bolivia en el siglo XXI: Realidades y perspectivas de la gestión política de Evo Morales (2006-2016)*,

en: González Ortega, Nelson (compilador y editor) (2017). **Bolivia en el siglo XXI. Trayectorias históricas y proyecciones políticas, económicas y socioculturales**. La Paz: Plural Editores - Universidad de Oslo.

- Lazarte, Jorge (1993). **Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y crisis de la izquierda**. La Paz: ILDIS - Los Amigos del Libro.

- La Razón (2016). *García ve muchas vías para repostular a Evo y el TSE dice que solo queda una*: https://www.la-razon.com/nacional/2016/12/14/garcia-ve-muchas-vias-para-repostular-a-evo-y-el-tse-dice-que-solo-queda-una/ (14 de diciembre de 2016).

- La Razón (2017). *Nuevo gabinete: gestión para la repostulación*: https://www.la-razon.com/lr-article/nuevo-gabinete-gestion-para-la-repostulacion/ (5 de febrero de 2017).

- Malloy, James (1989). *La Revolución inconclusa*, en: Calderón, Fernando (editor). **Tenemos pechos de bronce… pero no sabemos nada**. **Memoria de la Conferencia Internacional: Revoluciones del Siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana**. La Paz: PNUD - ILDIS - ASDI - Plural Editores.

- Mayorga, Fernando (2016). *La construcción –minimalista– del Estado Plurinacional*, en: **L'Âge d'or**, N° 9, Open Edition Journals: http://journals.openedition.org/agedor/1168

- Mayorga, Fernando (2003). *La Revolución boliviana y la participación política*, en: Calderón, Fernando (editor). **Tenemos pechos de bronce… pero no sabemos nada**. **Memoria de la Conferencia Internacional: Revoluciones del Siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana**. La Paz: PNUD - ILDIS - ASDI - Plural Editores.

- Mayorga, René (2004). *La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia*, en: **Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio**. Lima: IDEA Internacional.

- Molina, Fernando (2010). *El MAS en el centro de la política boliviana*, en: García, Alberto y García, Fernando (coordinadores). **Mutaciones del campo político en Bolivia**. La Paz: PNUD.

- Ortuño, Armando (2020). *Movilizados, satisfechos e indiferentes: Maneras de vivir la crisis*, en: Mayorga, Fernando (coordinador) (2020). Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: La democracia en una encrucijada. La Paz: OXFAM - CESU-UMSS - Editorial 3600.

- Organización de Estados Americanos (2019). **Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en Bolivia:** http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MOE-Bolivia-23-10-19.pdf

- Romero, Salvador (2015). *El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): Del partido hegemónico al partido predominante*, en: Freidenberg, Flavia (editora). **Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)**. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos. México: UNAM - INE.

- Sanjinés, Javier (2004). ***Mestizaje* Upside-Down. Aesthetic Politics in Modern Bolivia**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Sartori, Giovanni (2012): **Partidos y Sistemas de Partidos, Marco para un análisis**. Tercera reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.

- Svampa, Maristella (2009). *Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*, en**: OneWorld Perspectives** N° 1. CLACSO - Universität Kassel - *Hans-Böckler-Stiftung.*

- Stefanoni, Pablo (2017). **¿Evo** *for ever?*, en: **Nueva Sociedad**: https://nuso.org/articulo/evo-ever/

- Stefanoni, Pablo (2015). **Los inconformistas del Centenario. Intelectuales, socialismo y nación en una Bolivia en crisis (1925-1939)**. La Paz: Plural Editores.

- Stafanoni, Pablo (2012). *Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador*, en: Dargatz, Anja y Zuazo, Moira (2012). **Democracias en trans-formación ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?** La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia.

- Tapia, Luis (2009). **La coyuntura de la autonomía relativa del Estado. La Paz:** CLACSO - Comuna - Muela del Diablo.

- Zavaleta, René (1983). *Las masas en noviembre*, en: **Bolivia hoy**. México: Siglo XXI.

Pablo Antezana Quiroga

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Boliviana San Pablo, cuenta con posgrados en Go¬-bernabilidad y Escenarios Prospectivos (FLACSO Argentina), Innovación Política (Asuntos del Sur) y Educación Superior y Docencia Universitaria (UMSA); actualmente es maestrante en Filosofía y Ciencia Política (CIDES-UMSA). Fue investigador del Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del PNUD, investigador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y actualmente es Jefe de Análisis e Investigación del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) - Tribunal Supremo Electoral. Entre sus publicaciones más importantes, en las que participó como investigador, se puede mencionar: *La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 1* (PNUD, Fundación UNIR, Siglo XXI Editores), *Crisis global y democracia en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 2* (OEA, PNUD, Siglo XXI Editores) y *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina. Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional* (OEA, PNUD, Plural Editores).

Conversaciones

Conversaciones

Conversaciones

Conversaciones

Sistemas electorales y confianza ciudadana en América Latina

Entrevista con Francisco Cobos Flores

Andamios: En las últimas cuatro décadas, los sistemas electorales en América Latina transitaron por diversas reformas con diversos objetivos. En unos casos, asegurar un mejor vínculo de representación entre las autoridades y la ciudadanía; en otros, lograr una mayor inclusión de la ciudadanía y el ejercicio pleno de sus derechos políticos, potenciar a los partidos políticos inmersos en una aguda crisis de legitimidad y finalmente, garantizar que las elecciones se desarrollen con integridad e igualdad política con órganos electorales independientes. ¿Qué percepción tiene sobre estos cambios?, ¿permitieron fortalecer la democracia y la satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de los sistemas políticos?

Francisco Cobos: Es importante repetir algo que decimos desde hace mucho tiempo los que trabajamos en apoyo electoral. Los cambios de sistema electoral, entendidos como cambios de la fórmula en la asignación de escaños, por sí solos no mejoran la calidad de la democracia. Los factores que intervienen en un sistema democrático son muchos y las elecciones son solamente uno de ellos. Por muy buenas que sean las elecciones, si los demás elementos no lo son, participación de partidos políticos, inscripción de la mayoría de la ciudadanía en el registro electoral, ambiente electoral libre de coacciones, uso correcto de recursos para campaña, etc., de poco habrá servido el ejercicio.

Tenemos los datos de la salud de la democracia en América Latina a través, por ejemplo, del Latinobarómetro. El apoyo a la democracia como régimen político disminuye desde hace años. Esta reducción tiene que ver tanto con aspectos económicos y de seguridad ciudadana como con el comportamiento de organizaciones políticas e instituciones estatales.

El aumento de la desigualdad y las medidas de austeridad, que cada vez golpea más a las clases medias y a los grupos más vulnerables, lleva a muchos a desencantarse con el sistema y a no querer participar en las acciones que clasifican a la democracia como tal. Pero también existe, sin duda alguna, una grave crisis de credibilidad de las organizaciones políticas como representantes y defensores de los derechos de los ciudadanos. El abuso de poder por parte de algunos y la corrupción las desacreditan ante los ciudadanos.

En los últimos años se vio que el éxito de las reformas en los sistemas electorales depende, en gran medida, del contexto político concreto y de la correlación de fuerzas políticas en las que se implementan, produciéndose en algunos casos una articulación positiva y en otros un efecto de neutralización de sus efectos. En esta dinámica, está claro que existe una influencia

recíproca entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. En ese marco, ¿qué consecuencias tuvieron las reformas electorales en la gobernabilidad democrática de los países latinoamericanos y en el desempeño de las democracias?

No existe un sistema electoral perfecto. Los sistemas electorales deben adaptarse a las diferentes realidades de los países y a su momento histórico, hay que saber llegar al más adecuado en el momento preciso. Para evitar el máximo posible el desencanto democrático es imprescindible que el sistema sea inclusivo.

Los cambios de sistema electoral, entendidos como cambios de la fórmula en la asignación de escaños, por sí solos no mejoran la calidad de la democracia. Los factores que intervienen en un sistema democrático son muchos y las elecciones son solamente uno de ellos. Por muy buenas que sean las elecciones, si los demás elementos no lo son, participación de partidos políticos, inscripción de la mayoría de la ciudadanía en el registro electoral, ambiente electoral libre de coacciones, uso correcto de recursos para campaña, etc., de poco habrá servido el ejercicio.

Cuando corresponda decidir sobre el sistema electoral se deben evaluar varios factores y se debe definir cuál de ellos es el más importante en ese momento. Por un lado, está la cercanía entre el ciudadano y su representante, que incluye también la obligación del electo de rendir cuentas ante el elector. Por otro, la representatividad, es decir, que todos los votantes estén representados de una manera parecida incluyendo que a los grupos que tradicionalmente no tienen suficiente representación se les garantice un número adecuado de representantes. Otro aspecto a considerar es la amplia representación de partidos versus la facilidad de llegar a acuerdos. Si hay muchos partidos y se deben llevar a cabo negociaciones para sacar adelante las diferentes leyes, se necesita mucho más tiempo. Pero si solo hay un par de partidos en el Congreso, hay muchos ciudadanos que se sienten excluidos.

Otro tema importante en el diseño del sistema electoral es el destinatario, el votante. Si el sistema es muy complejo y, por lo tanto, difícil de entender para los votantes, en el mejor de los casos pueden producirse muchos errores en el momento de votar y votos nulos, añadiendo una dificultad en la administración de los resultados. En el peor de los casos, esto podría llevar a la indiferencia de los participantes, acusaciones de fraude e incluso a posibles actos violentos.

En el contexto de alta polarización política y distancias sociales que aún existen en algunos países latinoamericanos, lo que se convirtió en un factor de riesgo para las democracias, ¿qué enseñanzas podemos obtener desde el punto de vista de los sistemas electorales? Considerando que los distintos sistemas electorales pueden acentuar o moderar las tensiones y conflictos de una sociedad, ¿existe una relación entre las reformas en los sistemas electorales y los clivajes sociales y partidarios?, ¿en qué consiste esa relación, en particular, en países que presentan un mayor grado de división?

Lo más importante es que los sistemas electorales sean inclusivos, desde el momento del diseño hasta la consolidación del resultado de las elecciones. El diseño tiene que estar acompañado de discusiones y presentaciones a los actores políticos y sociales para llegar a un acuerdo sobre el mejor sistema para el país en ese momento. Se debe elegir qué es más importante en términos de representatividad, responsabilidad, gobernabilidad, etc. Una vez acordado el sistema entre las organizaciones políticas y actores sociales, hay que socializar el sistema electoral para que la población lo entienda y pueda adoptarlo como algo propio. Un cambio de sistema electoral tiene un impacto inmediato en el diseño de las boletas, el número de casillas a rellenar, el resultado de las elecciones, etc.

Hay que evitar demasiada ingeniería electoral, que confunde al votante a la hora de ejercer el derecho de voto. El votante se encarga de ejercer el derecho al sufragio y la administración electoral se encarga de traducir el voto en escaños y representantes.

Posibles medidas para facilitar el voto podrían ser, entre otras: la creación de coaliciones de partidos, apoyar a los partidos menores y nuevos, y asegurar la participación de mujeres y grupos excluidos en las listas de candidatos.

También se puede decidir que el sistema electoral obligue a los partidos políticos a dialogar y a tomar acuerdos con mayorías cualificadas, facilitando que un mayor número de partidos acceda a tener representantes. La gobernabilidad se hace más difícil, pero se evitan conflictos a medio y largo plazo.

Pensando en la necesidad de los países de América Latina de encarar reformas electorales, ¿cómo deberían hacerlo?, ¿es preferible optar por cambios graduales o se deben priorizar reformas estructurales

y amplias?, ¿de qué depende la adopción de uno u otro enfoque?, ¿pesa más la correlación de fuerzas, o el ánimo y demandas de la ciudadanía?

El problema con reformas amplias es que si se hace de la manera correcta, a través del diálogo entre actores políticos y sociales, lleva mucho tiempo ponerse de acuerdo sobre muchos aspectos. Personalmente, soy más favorable a cambios graduales que puedan implementarse de una manera más inmediata. Esto demuestra a la ciudadanía la voluntad política para llevar a cabo una reforma y es más fácil de acordar entre los diferentes actores. Si no, un tema específico puede paralizar por años cualquier cambio.

No existe un sistema electoral perfecto. Los sistemas electorales deben adaptarse a las diferentes realidades de los países y a su momento histórico, hay que saber llegar al más adecuado en el momento preciso. Para evitar el máximo posible el desencanto democrático es imprescindible que el sistema sea inclusivo.

Aun así, se deberá tomar el tiempo necesario para permitir un diálogo amplio y no tener que rehacer el sistema electoral tras las siguientes elecciones, o que los partidos quieran adecuarlo a sus necesidades y a sus posibilidades de obtener más escaños.

Un gran problema en el pasado fue que los sistemas se diseñaron en reuniones entre la élite política, sin tener en cuenta las aspiraciones de la ciudadanía, lo que acentuó la desconfianza en todo el engranaje electoral y extendió la apatía en participar en procesos electorales que se piensan amañados.

Ningún sistema es el mejor, a lo que podemos aspirar es a conseguir el sistema más adecuado en el momento preciso del país.

En el caso particular de Bolivia, a inicios de siglo se generó un consenso amplio en sentido de que el sistema de representación proporcional y el pobre desempeño del sistema multipartidario fueron elementos clave del declive de los partidos y de los problemas de gobernabilidad que afectaron la legitimidad de la democracia y generaron crisis políticas recurrentes. A raíz de ello, se optó por introducir cambios electorales que favorecieron la formación de mayorías relativamente sólidas y la presencia de un partido hegemónico o preponderante. El país logró transitar por periodos largos de estabilidad, sin embargo, al mismo tiempo se produjo un debilitamiento generalizado del sistema de partidos, una influencia cada vez más fuerte de los movimientos sociales y de algunas fuerzas antisistema. A partir de este ejemplo, ¿cómo se podría compatibilizar de mejor modo la necesidad de fortalecer la estructura de los partidos políticos y sus posibilidades de acceder al poder con la necesidad de tener una democracia que sea gobernable, sin que esto implique debilitar su potencialidad transformadora?

La cuestión de fortalecer partidos políticos se plantea desde la perspectiva tradicional que los partidos políticos representan a la ciudadanía y asumen el poder en su nombre. Desde hace bastante tiempo existen tendencias que ponen en duda esta máxima, apostando por tener grupos que representen a ciudadanos, o hasta individuos, sin la necesidad de estar enmarcados en un partido político. En muchos países se facilitó la creación de grupos de votantes o asociaciones políticas de diferentes tipos, que se juntan para presentar a candidatos a elecciones sin necesidad de cumplir con los requisitos de los partidos políticos, que tienen que plantearse hasta qué punto representan a la ciudadanía y crear una regeneración interna que les permita adaptarse a los nuevos tiempos. Muchos movimientos sociales se convirtieron en algún momento en agrupaciones políticas y finalmente en partidos políticos.

De todas maneras, es necesario el diálogo entre actores políticos y sociales para entenderse sobre la agenda política e incluir aspectos del ámbito social, que a veces está muy distante del político. Las mayorías abrumadoras pueden excluir a muchos grupos y perder su representatividad.

Lo más importante es que los sistemas electorales sean inclusivos, desde el momento del diseño hasta la consolidación del resultado de las elecciones. El diseño tiene que estar acompañado de discusiones y presentaciones a los actores políticos y sociales para llegar a un acuerdo sobre el mejor sistema para el país en ese momento. Se debe elegir qué es más importante en términos de representatividad, responsabilidad, gobernabilidad, etc. Una vez acordado el sistema entre las organizaciones políticas y actores sociales, hay que socializar el sistema electoral para que la población lo entienda y pueda adoptarlo como algo propio.

Una democracia gobernable tiene que estar basada en una política de diálogo y consenso, no en gobernar con la fuerza que da la mayoría de representantes. También se define a la democracia como el respeto a la minoría. Existe siempre la necesidad política de llegar a acuerdos que no dejan completamente satisfechos a ninguna de las partes, pero con los que todos pueden vivir.

Más allá de las reformas electorales, un rezago histórico de las democracias latinoamericanas es su baja legitimidad y la desconfianza ciudadana, ¿qué cambios se deben enfatizar para mejorar la confianza de la población en la credibilidad y transparencia de los procesos electorales y de las organizaciones políticas?

La actividad más importante para aumentar la confianza de la población es mejorar la educación ciudadana y electoral en distintos niveles. Empezando con la elaboración de currícula para las escuelas de primaria y secundaria hasta tener cursos universitarios. Aquí se necesita la colaboración de distintas entidades, empezando con la autoridad electoral, el Ministerio de Educación y universidades. Además, se necesitan módulos de enseñanza para el público en general, a desarrollarse con asociaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. También aquí la autoridad electoral debe estar involucrada, pero en la fase de diseño y supervisión, no de ejecución. Demasiadas veces he visto a autoridades electorales intentando abarcar demasiados temas y perdiendo el enfoque sobre la organización de las elecciones, que es su mandato principal.

Por ello es necesario crear fuertes mecanismos de coordinación entre la administración electoral y otros actores electorales. Estos pueden ser los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y el sector privado, a través de reuniones periódicas y grupos de trabajo que desarrollen estos currículos y programas.

También es importante transparentar la toma de decisiones de organizaciones políticas, mejorar el acceso de mujeres, jóvenes y grupos vulnerables en sus estructuras, y sobre todo que tengan la posibilidad de presentarse como candidatos, con una posibilidad real de salir electos. A menudo, los partidos no los presentan porque no creen que tengan opciones de ganar por falta de recursos de campaña o los presentan por obligaciones legales; pero en posiciones en listas que dificultan su elección.

Los partidos políticos también tienen que salir de su zona de confort para acercarse a la ciudadanía y establecer un diálogo con ella, no solamente en el periodo electoral. Hay que hacerla partícipe de las discusiones al interior de las organizaciones políticas sobre una gran variedad de temas y mostrarle que pueden aportar su grano de arena a sus decisiones. Creo que a veces se centran en sus militantes y no se preocupan mucho por posibles simpatizantes.

¿Cuál es la importancia de la asistencia electoral internacional en América Latina para fortalecer la organización de procesos electorales y el funcionamiento de los sistemas de partidos?, ¿cuáles son las mejores prácticas y experiencias en años recientes?

Como introducción, la asistencia electoral internacional no puede ni debe sustituir a los actores nacionales en sus actividades electorales. Puede ofrecer la experiencia acumulada en diferentes partes del mundo y situaciones variadas para facilitar un diálogo sobre cómo se pueden integrar estas experiencias en las realidades de los diferentes países. La asistencia debe ayudar a mejorar la calidad de las elecciones, nunca a que se lleven a cabo las mismas. Esta responsabilidad recae en las autoridades nacionales y actores políticos y sociales (con excepciones en situaciones posteriores a un conflicto).

Actualmente, y después de unos 30 años de asistencia electoral internacional, la mayoría de las autoridades electorales son capaces de llevar a cabo elecciones correctas desde un punto de vista operacional; lo que puede faltar es la credibilidad, para ello la asistencia internacional puede ofrecer apoyos puntuales en temas concretos, lo que puede aumentar el grado de aceptabilidad de los resultados.

Un tema de gran importancia fue el uso de nuevas tecnologías en la administración electoral. Durante muchos años se apoyó estas actividades, pero con el

paso del tiempo surgieron dudas sobre la sostenibilidad de estos sistemas caros de adquirir y mantener; también se evidenció que la introducción de nuevas tecnologías no aumenta automáticamente la credibilidad de las elecciones. Estas introducciones tienen que ir acompañadas de medidas de socialización para que tanto los actores políticos, sociales como la población en general comprenda los nuevos sistemas y tenga confianza en los mismos.

¿Qué aprendizajes nos dejan los procesos electorales desarrollados durante esta etapa de pandemia por el coronavirus (Covid-19)?

La primera discusión tuvo lugar entre los partidarios de aplazar las elecciones por riesgos sanitarios y los que insistían en mantener las elecciones por el derecho político de los ciudadanos a tener elecciones. Finalmente, lo que se tiene como acuerdo es que se debe discutir si posponer elecciones es aceptable entre todos los actores y evitar que sirva como excusa para extender mandatos. Una vez que se llega a la conclusión de postergar, es necesario dar una nueva fecha para las elecciones dentro de un plazo razonable. Un aspecto importante es la necesidad de evaluar el marco jurídico y ver cómo acomodarlo a posibles cambios, esto permitirá evitar posibles impugnaciones posteriores.

Las posibles medidas para llevar a cabo elecciones en tiempos de pandemia consisten en tener elecciones distribuidas en varios días para evitar aglomeraciones, ampliar los horarios de votación, fomentar, sobre todo para grupos vulnerables, el voto anticipado o delegado, y establecer y seguir protocolos sanitarios que minimicen la posibilidad de contagio. También hay que ver la posibilidad de facilitar el voto a personas contagiadas en espacios especiales y con mayores medidas de seguridad. Se requiere de un gran esfuerzo de información ciudadana para explicar las medidas y asegurar que la administración electoral y todos los actores involucrados hacen todo lo posible para que puedan ejercer su voto de una manera segura.

Implementar estas medidas implica un coste presupuestario adicional muy considerable, que debe tenerse en cuenta en el momento de decidir si llevar a cabo las elecciones o postergarlas.

¿Qué experiencias destacaría respecto a la implementación del voto electrónico en unas elecciones nacionales?, ¿las democracias latinoamericanas deberían adoptar esta modalidad?

En primer lugar, hay que decir que no es positivo usar la pandemia u otras situaciones de emergencia para intentar introducir sistemas de votación novedosos (i.e. voto electrónico) de una manera acelerada, como se discutió en algunos países.

La introducción del voto electrónico tiene sus aspectos positivos y negativos. Cada país debe evaluar cuáles son los más importantes. Entre los positivos se suelen mencionar la rapidez de voto y consolidación de resultados, la disminución de gastos relativos a la compra de papel, impresión y traslado de boletas, y la desaparición de votos inválidos. Por otro lado, se pueden ver como aspectos negativos la falta de confianza de la población en la transmisión de los votos y consolidación de resultados, los desafíos ligados a la falta de infraestructura en muchos lugares y finalmente el marco legal que puede no permitirlo. Un problema mayor está ligado a la falta de un comprobante que permita al votante confirmar que su voto fue contabilizado de la manera que se emitió. Este aspecto se pudo solucionar técnicamente, pero conlleva un trabajo importante para el votante, quien a *posteriori* debe acceder con una clave individual a la base de datos de la consolidación de votos para verificar cómo se contabilizó su voto. Este mecanismo no es sencillo, por lo cual se deberá trabajar mucho en crear confianza en el sistema antes de utilizarlo.

> Una democracia gobernable tiene que estar basada en una política de diálogo y consenso, no en gobernar con la fuerza que da la mayoría de representantes. También se define a la democracia como el respeto a la minoría. Existe siempre la necesidad política de llegar a acuerdos que no dejan completamente satisfechos a ninguna de las partes, pero con los que todos pueden vivir.

La mejor manera, como con otros cambios, es introducirlo con un amplio consenso entre la autoridad electoral y los actores políticos y sociales. Después de una amplia discusión sobre los diferentes modelos (i.e. ambiente controlado o libre, número de niveles de control) se puede elegir el que parece más adecuado y llevar a cabo un proyecto piloto que permita evaluar la implementación práctica, para así tener constancia de los ajustes necesarios. Este proyecto piloto debe ir acompañado de un esfuerzo en educación e información electoral, para que los votantes se apropien del proyecto y entiendan cómo funciona.

Una posibilidad es empezar a utilizarlo como una opción para el voto en el extranjero (aumentando así la participación de los ciudadanos en el extranjero) y mantener el voto tradicional en el país. En una segunda

fase se evalúa el impacto y se puede extender a elecciones, ya sea puntuales o generalizadas en el país. Es importante también llevar a cabo una evaluación jurídica para asegurarse de que la ley permite el voto electrónico y, si fuera necesario, adaptarla en consecuencia.

FRANCISCO COBOS FLORES

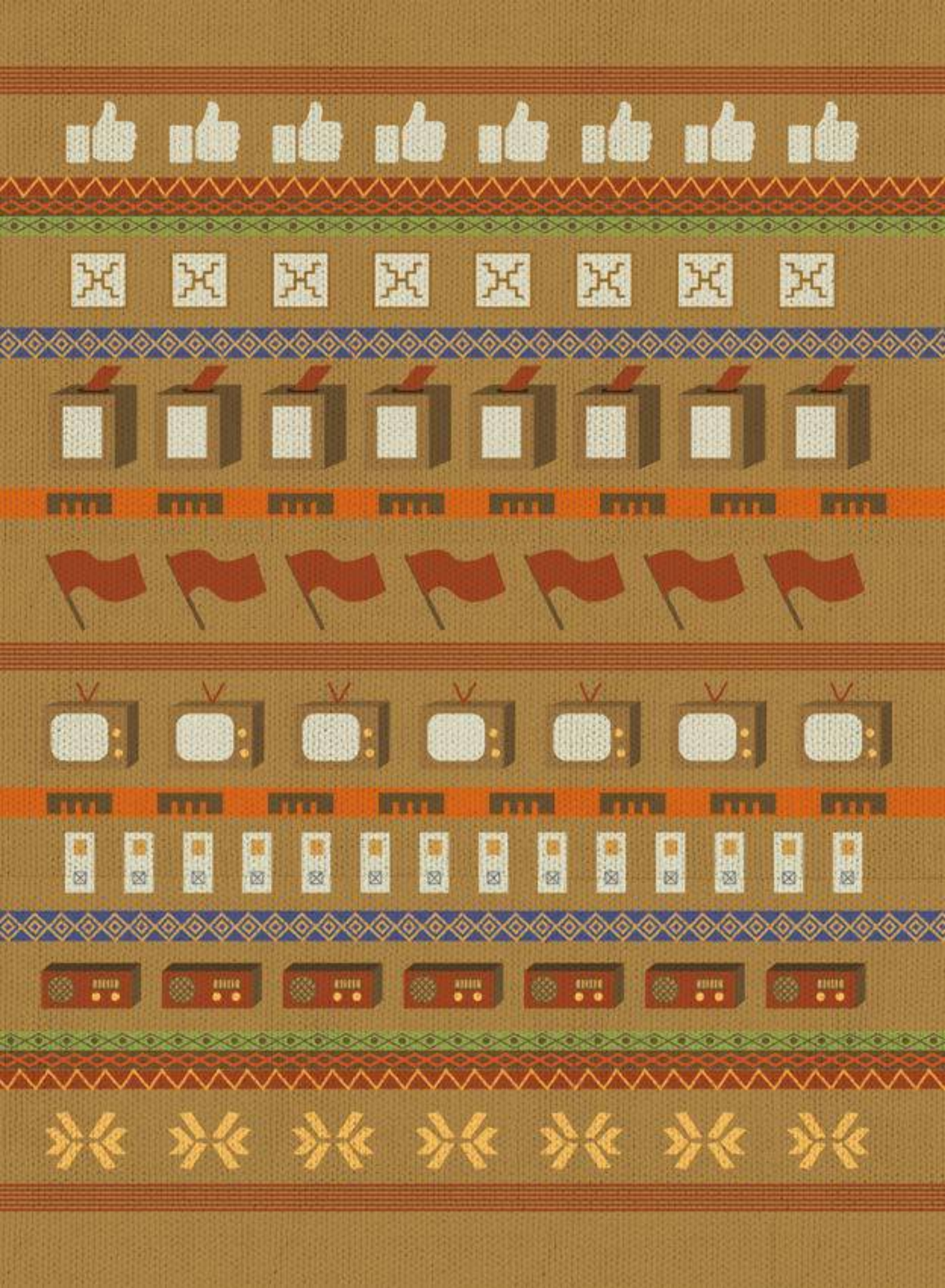
Francisco Cobos Flores trabajó durante 30 años como experto electoral en más de 50 países alrededor del mundo, cubriendo diferentes áreas del ámbito democrático. Su trabajo le llevó a las Américas, África, Asia, Medio Oriente y Oceanía en misiones de varios tipos para instituciones con las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, el Centro Carter, la Fundación Internacional de Sistemas Electorales y diversos gobiernos. Estuvo involucrado en el apoyo a administradores electorales, organizaciones de la sociedad civil, actores políticos, medios de comunicación, y grupos internacionales y nacionales de observación electoral.

Ciudadano español, posee un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín y reside actualmente en Bélgica.

Fue docente en varios países sobre temas de mantenimiento de la paz, derechos humanos, asistencia y observación electoral, y participó como panelista en temas electorales en distintos eventos, cubriendo temas como el papel de las Naciones Unidas en asuntos electorales, metodologías de observación electoral, sistemas electorales, tareas de la administración electoral y su relación con otros actores.

Publicó trabajos sobre la intervención de organizaciones internacionales en el campo de la asistencia y observación electoral, el manual de observación electoral de la Unión Europea, alternativas para sistemas de manejo de resultados y opciones para sistemas electorales en Somalia.

MEMORIAS DE LA DEMOCRACIA



Testimonios de las Democracias en Bolivia

Entrevista con Isaac Sandoval Rodríguez

Las luchas obrero-sindicales en el país fueron promovidas y acompañadas por grandes personalidades, cuyos nombres permanecerán inscritos en las páginas de la historia nacional. El gran compromiso social llevó a Isaac Sandoval Rodríguez a incorporarse en las filas del movimiento obrero desde sus primeros pasos de vida profesional como abogado, su aporte sirvió para fortalecer las demandas y reivindicaciones de este sector desde lo académico.

En honor a sus méritos y en reconocimiento a esta labor, le invitaron a ocupar el cargo de Ministro de Trabajo y Asuntos Sindicales en dos ocasiones. Su convicción política y la seguidilla de gobiernos militares forzó a él y a varios otros bolivianos y bolivianas a abandonar el país en calidad de refugiado. Esos años lejos de la patria los dedicó a profundizar su formación académica.

Pese a haberse formado en Santa Cruz, la mayor parte de sus contribuciones a nivel social y académico las forjó en La Paz. Es fundador de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, donde hace algunos años le dieron el título de Doctor Honoris Causa.

Su apasionamiento e inquietud escudriñadora por la historia boliviana y cruceña lo llevaron a consolidar una gran colección de libros que quedan hoy como su mayor legado en la Biblioteca Isaac Sandoval Rodríguez, del Centro de la Cultura Plurinacional de Santa Cruz. Isaac Sandoval falleció en octubre de 2020 a los 83 años. Ésta es una de las últimas entrevistas que concedió.

Andamios: Su reconocida trayectoria profesional señala rumbos marcados por el compromiso social, ¿cuáles fueron sus motivaciones? ¿Cómo se involucra en las luchas por reivindicaciones sociales y por la democracia?

Isaac Sandoval: Cuando estaba en secundaria salimos en grandes marchas estudiantiles para defender a los profesores y a muchos jóvenes que estaban presos. En esas circunstancias me tocó encabezar una marcha de varias cuadras de estudiantes, al día siguiente yo estaba despedido, borrado de la educación boliviana y de la educación cruceña; un director de un colegio nocturno, un gran maestro se enteró y me hizo buscar y me dijo: “Tenés que venir a mi colegio, porque yo soy amigo de Director Distrital de Educación”, posiblemente eran masones porque hablaban de hermanos. Me inscribí ahí y él tramitó mi bachillerato, porque yo estaba expulsado del sistema, así fue mi vida inicial, agitada y conflictiva.

Si me expulsaban de la educación cruceña, ¿a dónde iba ir yo? Si yo soy un provinciano, apenas me mantenía aquí (en Santa Cruz).

Después entré a la universidad, pero pasando antes por la presidencia de la juventud estudiantil católica había un cura español rebelde que nos formó en cuadros de estudio, con una gran biblioteca, entramos a la universidad conociéndonos muchos estudiantes.

Cuando estaba en secundaria salimos en grandes marchas estudiantiles para defender a los profesores y a muchos jóvenes que estaban presos. En esas circunstancias me tocó encabezar una marcha de varias cuadras de estudiantes, al día siguiente yo estaba despedido, borrado de la educación boliviana y de la educación cruceña.

La universidad cruceña ocupaba solo el edificio central de la plaza 14 de Septiembre, ahí funcionaban las facultades de Derecho y Economía. Los grupos estudiantiles de la dirigencia estaban polarizados por partidos enemigos el MNR y la Falange, nosotros entramos y nos sorprendimos ya que habíamos comenzado a estudiar, leer y formarnos en otro ambiente. Ante eso, organizamos un movimiento universitario independiente que nos llevó a hacernos enemigos, los otros grupos se estrellaban contra nosotros, nos sindicaban de amarillos y traidores; si no éramos militantes éramos unos pobres sujetos.

Esas luchas eran terribles, nos atacaban unos y otros. El MNR tenía jóvenes milicianos a sueldo y la Falange tenía su grupo de avanzada. Sin embargo, después de tres años nos lanzamos a una candidatura y al cuarto año les ganamos la FUL, desde ahí abrimos la brecha e incorporamos dentro del nivel académico universitario a los alumnos de la universidad popular que eran jóvenes obreros. Esa es la primera lucha en la que yo estuve en defensa de la democracia.

Pese a haberse formado en Santa Cruz, su tierra natal, la mayor parte de su vida profesional la hizo en La Paz, ¿qué le motivó a trasladarse hacia el occidente?

Me titulé de abogado aquí en la Corte y abrí mi bufete cerca de la plaza 24 de Septiembre. Un día yo estaba en la puerta de mi oficina esperando la hora para venir a almorzar, cuando pasó el prefecto, coronel Moreno –era mi amigo, era dueño de una librería donde yo iba a comprar libros– y me dijo: “Dr. Sandoval tengo que darle una mala noticia, usted está encabezando una lista de siete cruceños que van a ser exiliados al Paraguay mañana, así que desaparezca desde este momento”. Me vine a casa a hacer mi maleta para viajar a La Paz, de esa manera me incorporé en la actividad profesional en La Paz, dejando aquí esa Corte, sin decir nada.

En La Paz incursioné en la vida profesional asesorando organizaciones sindicales. En unos cuatro a cinco años yo asesoraba al gran movimiento obrero en La Paz, sin ninguna discriminación, nadie me dijo usted es camba. En este momento yo soy más reconocido en La Paz que en Santa Cruz, no es que no me reconozcan aquí (Santa Cruz); pero la valoración del trabajo que uno hizo es mayor en La Paz. Hace poco tiempo me dieron en doctorado Honoris Causa en la Universidad Mayor de San Andrés, fue por ese asesoramiento profesional, no político.

En dos oportunidades ocupó el cargo de Ministro de Trabajo y Asuntos Sindicales, ¿cómo llegó de una orilla a la otra? Del movimiento sindical que demanda la reivindicación de sus derechos a ser la máxima autoridad en temas laborales.

Un día vinieron los dirigentes de Milluni y me dijeron: “Tenemos una entrevista con el general Torres”. Ovando era presidente y Torres era comandante del Ejército, yo no le di importancia pero fui. Ellos lo visitaban a Torres buscando auxilio, porque no tenían a quién recurrir. Fuimos al Estado Mayor y me mostraron con planillas de un mes y de otro en las que se evidenciaba la rebaja salarial al sector privado, esa correspondía únicamente al sector público, arbitrariamente la empresa la Fabulosa Mines la había aplicado a su empresa; ahí me conoció Torres. Pasó el tiempo y Torres llegó a la presidencia, me convocó para que asuma el ministerio, hicimos ese trabajo muy reconocido por el General Presidente. Muchos militares del servicio de inteligencia le decían a Torres que yo era comunista y que estaba infiltrado en el gobierno nacionalista de los militares, por eso Torres me llevaba a las guarniciones: “Tienen que conocerlo”, decía, porque yo tenía un origen político demócrata-cristiano, después leí mucho marxismo; pero nunca dejé de ser creyente.

Yo era uno de los ministros más adorados del general Torres y era de los amigos más íntimos que tenía.

En 1971 fue el golpe de Estado de Hugo Banzer Suárez, ¿cómo vivió esa etapa usted que era tan allegado al general Torres?, ¿qué enseñanzas le deja el exilio que le obligó a abandonar Bolivia?

En el exilio uno aprende muchas cosas, aprende a tener una visión universal, globalizadora y de tolerancia; pero siempre está temeroso de que le ocurra algo. En Venezuela estábamos más de 100 exiliados, yo era una novedad porque era el único cruceño, había un beniano y un pandino, después todos del occidente. Convivimos bien, pero era una gran lección y enseñanza.

Torres estaba muy ilusionado de retornar a Bolivia, como sea, por eso continuamente visitaba a los exiliados. Sentó su sede en Buenos Aires, tras su muerte me vi obligado a declarar públicamente que yo creía que los militares argentinos eran cómplices de su asesinato, esa declaración se repetía oficialmente en Argentina de tal manera que después me dijeron: "Se ha metido en un grave conflicto, lo ha acusado Banzer"; pero no había otra explicación, ¿quién iba a matar a Torres? Era la insistencia de Torres de volver a Bolivia, así me ha escrito varias cartas en las que decía: "…nos preparemos para volver".

En el exilio uno aprende muchas cosas, aprende a tener una visión universal, globalizadora y de tolerancia; pero siempre está temeroso de que le ocurra algo.

Las dictaduras militares y las etapas de transición significaron mucho dolor y luto, el país perdió a personalidades sociales y políticas referentes, usted formó parte del gobierno transitorio de Lidia Gueiler en 1979 en el paréntesis democrático registrado en ese periodo, ¿qué motivó su renuncia temprana al cargo?

Lidia Gueiler me mandó a llamar para posesionarme como Ministro de Trabajo, acepté el cargo. En ese Gobierno sucedieron varios asesinatos comandados por Arce Gómez, ante esto tres ministros: Paredes Salazar, Campero (un tarijeño) y mi persona pedimos a la Presidenta una reunión en la casa presidencial con el Alto Mando Militar. El general Reyes Villa, que era comandante del Ejército, asistió con el comandante de la aviación, el comandante del Ejército, todo el Estado Mayor.

Durante el almuerzo expusimos los motivos y pedimos que se sancione, suspenda y procese a Arce Gómez, ya que estaba sindicado por todo el mundo de ser el autor de los asesinatos. Los militares escucharon muy atentamente, yo conocía al general Reyes Villa, él era prestamista e iba a mi bufete a que le realice los documentos, con la confianza que yo le tenía le dije: "General Reyes Villa, pronúnciese". "Nosotros somos militares obedientes a los mandos, si la señora Presidenta nos ordena así lo vamos a hacer", me respondió. "Señora Lidia, ¿qué dice usted?", le dije. "Sí, está bien, claro; pero permítanme que yo medite, que yo piense cómo hacer las cosas", respondió. Ahí se terminó la reunión.

Una semana después, en reunión de gabinete le dije: "Señora Lidia, está pendiente la orden que usted tiene que dar al Alto Mando Militar". Ella respondió: "Pero déjenme pensar para que las cosas salgan bien". Yo le dije en privado: "Señora Lidia, le doy dos semanas de plazo para que dé esa orden porque si no yo me voy". Respondió: "No, ¿cómo se va a ir?, ¿qué le estamos haciendo?". Pasaron las dos semanas y no había la orden, de tal manera que yo fui con mi carta de renuncia pasé, le entregué y me dijo: "¿Por qué me hace esto?, usted parece que es aliado de Juan Lechín, porque él es inestable como usted". Le dije, no me compare con Lechín, él es otra persona; bajé las gradas y estaban los periodistas, les dije: "He dejado de ser Ministro, he presentado mi renuncia porque la Presidenta no quiso dar la orden al Alto Mando para procesar y suspender a Arce Gómez", eso salió por lo menos en radio, ya que hay otra prensa que se cuida.

Después, García Meza dio el golpe, primero solicitó ser nombrado Comandante del Ejército y doña Lidia lo nombró pese a que nosotros le dijimos que no, era muy viva la Presidenta pero a veces metía la pata, a las dos semanas que yo renuncié vino el golpe de Estado de García Meza, lo que hizo que yo vuelva a Santa Cruz a esconderme, como un obrero más construí esta casa.

Usted que fue parte activa de la vida política del país, ¿qué cambios advierte en la actualidad?, ¿hay un nuevo escenario para las reivindicaciones sociales?

Los movimientos sindicales y populares de Bolivia jugaron un papel decisivo durante muchos años y muchos periodos, incluyendo la Revolución del 52. Lo que pasa es que una vez que un grupo político sube al poder no asume ya esa situación o reproduce una democracia formal intrascendente. Ahora, lo que hizo Evo Morales fue incorporar esas fuerzas sociales al Gobierno, cosa que los otros no hicieron.

En la democracia neoliberal que vivimos desde la Revolución Francesa hasta ahora se entiende claramente que el sujeto (obrero) asalariado representa al ciudadano, en Bolivia solo el 20% de la población activa es asalariada y el 80% no es asalariada, es muy alta la economía informal. Entonces, hay una situación anómala en la que persiste el conflicto entre las clases subalternas y el Estado; esas clases subalternas están al margen de la Ley del Trabajo, del seguro social, al margen de todo, hasta ahora ese es otro conflicto no resuelto. Esos conflictos deben resolverse, a ver hasta dónde llega el MAS con la incorporación de los grupos étnicos.

¿Qué opinión le merecen los hechos democráticos acontecidos en el país?

Los proyectos anteriores al nacionalismo revolucionario

eran democráticos en abstracto; antes de la Constitución de Bush era peor, los ciudadanos solo representaban entre el 2% al 4% de los habitantes con derecho a votar. En la época de los conservadores era el 2% y después subió al 4%.

Después, el MNR lanzó el voto universal como una gran novedad, antes del voto universal era un proyecto en abstracto, hablaban de una nación; pero no se identificaban con esa nación. La nación para ellos era ese electorado simple, no había lo que yo reitero en mis escritos de antes los sujetos colectivos que podrían estar integrados por los grupos originarios y las regiones; yo identifico tres regiones, por las características políticas que hubo en Bolivia: el sur que gobernó durante la plata, el norte que gobernó con el estaño y el oriente que nunca gobernó. Esas tres regiones tendrían que formar parte de un órgano nacional junto con un grupo originario para constituir una asamblea nacional, que llamaríamos Senado y el voto individual ciudadano podría ser la Cámara de Diputados. Lo uno es orgánico nacional y lo otro es político.

Repito, una cosa es querer y otra es poder. Querer hacer es el discurso populista y poder [hacer] tiene muchos inconvenientes. Está en riesgo este proyecto, igual que los demás, por más que se levanten banderas de reivindicación de la clase media, mejores condiciones de vida, mayor promedio de vida humana, por más que se diga eso. La construcción del Estado Plurinacional toma una de las variables que yo tengo en mi libro, las otras no las toma; las regiones siguen ignoradas, sigue el centralismo gubernamental administrativo y económico, el problema de las clases subalternas, si no se genera empleo y se incorpora orgánicamente a la clase trabajadora bajo el sistema de salario vamos a seguir con un contingente humano informal, el Estado no le da nada a ese 80%, no le da salud, trabajo ni vivienda.

La biblioteca del Centro Cultural Plurinacional de Santa Cruz se consolidó gracias a la donación de una amplia colección de libros que eran de su propiedad, ¿cómo logró recopilar estos textos?, ¿cómo cree que contribuye a su departamento con esta donación?

La biblioteca comencé a hacerla cuando me titulé de abogado, no heredé ni un libro, el único libro que leíamos en la escuela de Buena Vista era de un tal Camacho, que en vez de historia de Bolivia eran biografías de los presidentes comenzando con Simón Bolívar, aun sabiendo que él nunca fue Presidente de Bolivia.

Cuando tuve que ir a vivir a La Paz llevé unos 40 libros. En La Paz tomé el hábito de ir todos los sábados al thanta qhatu (lugar de venta de cosas viejas) de la Montes y compré libros que pertenecieron al general Narciso Campero; Aniceto Arce (tiene su sello), la colección de Mariano Baptista, las obras completas de Lora, entonces se me hizo hábito a lo largo de los años. Cuando había novedades compraba, conseguí la biblioteca de Aniceto Arce los 50 ó 60 primeros años de los anales legislativos, la gaceta, con su sello, después fui comprando… llegué al 2013 y encuadernados los doné.

En La Paz tomé el hábito de ir todos los sábados al thanta qhatu (lugar de venta de cosas viejas) de la Montes y compré libros que pertenecieron al general Narciso Campero, a Aniceto Arce, la colección de Mariano Baptista, las obras completas de Lora, entonces se me hizo hábito a lo largo de los años, cuando había novedades compraba.

Cuando viajé al exterior me di cuenta de que la formación académica boliviana era muy deficiente. Yo salí con medalla de oro de la Universidad Gabriel René Moreno; sin embargo, cuando estuve en Venezuela entré a un seminario de posgrado de dos años, los dos primeros meses no entendía nada. Hablaban de Poblanza de Nadeber, tenía que comprar libros y leerlos de noche y de día, dos o tres libros por semana para poder entender el lenguaje cruzado en ese seminario, sobre todo los profesores italianos y argentinos. Después ya fui entendiendo, terminé el posgrado, al volver a Bolivia me vine por tierra en un vehículo que manejaba yo con todos estos libros con esas corrientes nuevas de pensamiento y eso lo fui acumulando en La Paz, más lo que compraba cada sábado se hicieron 14.500 ejemplares, construí un espacio para la biblioteca.

Yo era el único que trabajaba en la biblioteca sobre la historia de Bolivia, de Santa Cruz, de mi pueblo Buenavista y de la política militar. Me asombro haber escrito tanto, en La Paz había más dedicación al estudio, aquí en ese orden es poco. Con el tiempo pensé, si yo usaba la biblioteca que la use también el pueblo, por eso se la doné a la Facultad de Derecho de la Universidad Gabriel René Moreno, en seis años no me contestaron; hablé con el Decano y con el Rector, dicen que no sabían nada, no me contestaron, no sé qué cálculos tenían en la cabeza.

Después se creó el Centro Pluricultural de Santa Cruz, con el auspicio del Banco Central de Bolivia, ahí doné la mayor parte de mi colección. Estoy contento, da alegría que un bien privado se convierta en un bien público. Esa es pues una biblioteca boliviana que contribuye, debido a que aquí las universidades no tienen biblioteca

y si tenían se robaron los libros, por eso me animé. Es biblioteca boliviana porque todo el material pertenece a fuentes documentales de Bolivia, claro que yo me quedé con algunos materiales escritos cruceños de René Moreno.

Sin duda alguna, en asuntos de democracia hubo avances de importancia, ¿qué rumbo se debería tomar desde ahora para hacer efectivos los derechos políticos?

Habría que hablar de una democracia orgánica que asume a los sujetos colectivos con los sujetos individuales en la formación de los órganos del Estado a nivel regional y nacional. Ese proyecto está pendiente, porque solamente se abrió un boquete sobre los grupos étnicos culturales y el Estado, si se concreta un proyecto de sociedad orgánica la democracia prosperaría fácilmente y sería funcional al Estado, a las regiones, al equilibrio de las fuerzas y a que todo mundo se sienta representado. El ideal al que deben aspirar los jóvenes es ampliar el horizonte democrático, no solo como un asunto formal del voto ciudadano, sino como la participación concreta inherente en la vida política.

El ideal al que deben aspirar los jóvenes es ampliar el horizonte democrático, no solo como un asunto formal del voto ciudadano, sino como la participación concreta inherente y seria de todos en la vida política.

Isaac Sandoval Rodríguez (1937-2020)

Abogado especializado en Derecho Laboral, historiador, docente universitario, ensayista y novelista boliviano.

Nació el 22 de agosto de 1937 en Buena Vista, Santa Cruz. Estudió Ciencias Jurídicas en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (1963) y una Maestría en la Universidad de Carabobo, Valencia (Venezuela) en 1975, centro de estudios donde ejerció la docencia durante su exilio (1972-1976).

Fue perseguido políticamente por el régimen dictatorial del Gral. Hugo Banzer Suárez (1971-1977) y posteriormente del Gral. Luis García Meza Tejada (1980-1982).

La mayor parte de su voluminosa producción bibliográfica está referida al derecho al trabajo. Entre sus obras más destacadas en el tema están: Legislación del Trabajo. Ley General del Trabajo (1971-2011); Digesto Laboral Boliviano. Recopilación de normas laborales desde 1825 a 1987 (coautor); El trabajo agrícola de temporada; Derecho Moderno y Derecho del Trabajo (1999-2012).

Fue ministro de Trabajo y Asuntos Sindicales en dos oportunidades: en 1971 durante el gobierno de Juan José Torres y en 1980 en la gestión de Lidia Gueiler Tejada. En 1998 también cumplió con la representación del Defensor del Pueblo en Santa Cruz, en la gestión de Ana María Romero de Campero. En el ámbito académico, fue fundador y rector de la Universidad Nacional de Siglo XX de Llallagua en el norte de Potosí. También fue fundador de las facultades de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz y de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) de Santa Cruz.

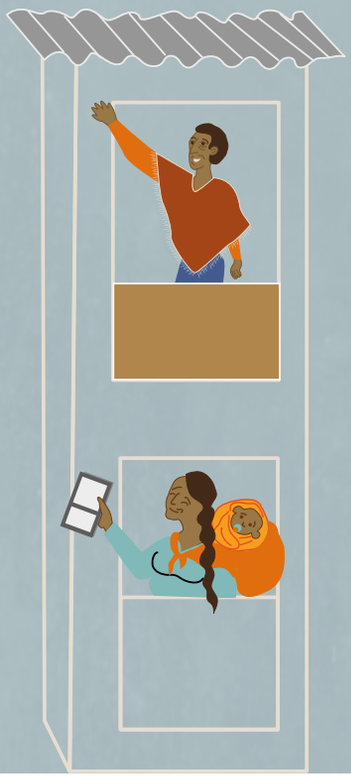
El año 2014, como reconocimiento a su amplia y destacada trayectoria personal y profesional en el campo de las ciencias jurídicas, la cultura, la docencia y la investigación, el Honorable Consejo Universitario de la UMSA le otorgó la distinción de Doctor Honoris Causa.

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

PERSPECTIVAS
INTERNACIONALES

Anotaciones preliminares sobre los efectos del COVID-19 en los sistemas políticos[1]

Hugo Picado León



INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 ha golpeado al mundo de manera inédita. Aunque la historia registre otras epidemias que cobraron cientos de miles de vidas en amplias regiones del planeta, es la primera vez que la humanidad enfrenta una crisis sanitaria en la era de la globalización. Lo novedoso de esta pandemia no es tanto la enfermedad en sí, sino el contexto social en que se inserta. La tecnología contemporánea es uno de los factores que hace diferencia: la velocidad de los medios de transporte y de la comunicación otorgan un carácter distinto a esta pandemia.

Lo inédito acarrea un alto grado de incertidumbre en cuanto a las características, los remedios y los efectos de la pandemia. Al no contar con antecedentes similares, las medidas tomadas por la mayoría de países siguen criterios de emulación con base en lo aplicado por otras naciones, o bien, según la orientación técnica de expertos médicos desde clínicas, centros de investigación, universidades u organismos internacionales. Sobre la marcha, las ciencias de la salud han avanzado en la identificación de los síntomas de la patología y paulatinamente han mejorado las pruebas para diagnosticar la enfermedad. Pero ha sido bastante más complejo entender el comportamiento, determinar las terapias y producir las vacunas eficientes contra el virus SARS-CoV-2.

Este texto se propone esbozar preliminarmente los efectos políticos de la pandemia, más concretamente, su impacto sobre las democracias latinoamericanas. Persiste incertidumbre sobre la naturaleza y las consecuencias de una crisis que aún se encuentra en marcha, pero eso no debería ser obstáculo para emprender, preliminarmente, el análisis del tema bajo el entendido de que se enmarca en ejercicios de reflexión tan provisionales y especulativos como necesarios para intentar comprender los tiempos que nos están tocando vivir.

Con características de ensayo, este trabajo inicia con una reflexión sobre los problemas para analizar los efectos políticos de la pandemia. En el segundo punto se recomienda tomar en consideración el carácter multidimensional de la crisis, con sus efectos sanitarios, económicos, sociales y políticos. En la tercera sección se señalan algunos de los efectos políticos inmediatos de la pandemia. En las siguientes tres secciones se plantean los problemas de la vulnerabilidad de las democracias, las amenazas al Estado de Derecho y el contexto de populismo y posverdad en el que surge esta crisis global. El texto concluye con unas notas sobre las oportunidades para la búsqueda de sistemas políticos más democráticos e inclusivos.

PROBLEMAS AL ANALIZAR LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA PANDEMIA

En términos metodológicos, este texto procura esbozar algunas líneas preliminares sobre los efectos políticos de la pandemia generada por el Covid-19 (variable independiente o explicativa) sobre las democracias

1 Publicado originalmente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en: **América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia: Fascículo #7**: https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1842/fasc%C3%ADcuclo-7-anotaciones-preliminares-sobre-los-efectos-del-covid-19-en-los-sistemas-pol%C3%ADticos.pdf Reproducido con autorización.

latinoamericanas (variable dependiente). La variable independiente ti ene la característica de ser vigente, inédita, global y multidimensional en sus efectos. Eso se traduce en diversos problemas epistemológicos.

La crisis es vigente, en el sentido de que se encuentra en marcha; aunque ya vamos perfilando algunos de sus rasgos, muchos otros siguen siendo una incógnita. Así como la pandemia llegó sin anunciarse y se ha comportado de maneras impredecibles, persiste la incertidumbre sobre lo que resta de ella. Por ende, toda aproximación que realicemos a este momento debe entenderse como provisional. En unos días, semanas o meses, se podrían presentar giros todavía insospechados.

Esta pandemia deja poco margen para encontrar referentes comparativos. Nos separa un siglo desde la pandemia causada por la gripe española de 1918-1920 en un mundo que recién salía de la primera guerra mundial y en el que la aviación comercial se encontraba en una etapa embrionaria. Aunque la gripe española afectó diversas regiones del planeta, la conexión entre ellas se daba principalmente por medios marítimos. Ninguna de las epidemias de la segunda mitad del siglo XX llegó a paralizar el tránsito y la economía mundial en su estela de muertes. Por ende, es una experiencia novedosa para las sociedades del siglo XXI, con pocos parangones disponibles.

Que la crisis sea global, obliga a un análisis multinivel que considere las políticas de cada país, las tendencias regionales y sus rasgos a nivel mundial. Como decíamos anteriormente, ninguna de las epidemias que han azotado el planeta durante el último siglo alcanzó el impacto global del covid-19. Aunque algunos países y regiones no hayan sufrido el contagio a tan altos niveles como en Europa y América, la recesión económica sí afecta la producción y el comercio en todo el planeta. Asimismo, algunos impactos a nivel político y social podrían viajar más allá de las fronteras nacionales en las que el SARS-CoV-2 se ha mostrado más letal.

Que la crisis sea multidimensional en sus efectos obliga a un abordaje interdisciplinario en un doble sentido. Por una parte, se requiere estudiar la pandemia desde las perspectivas de análisis propias de las distintas ramas del saber científico, para posteriormente, con base en los hallazgos de cada disciplina, generar una síntesis de lo que ha sido la pandemia desde una perspectiva holística. Por otra, se debe tomar en consideración que todas las perspectivas están interconectadas y que lo que ocurra en una puede afectar a otra, a la vez que algunos eventos pueden incidir simultáneamente en algunas o en todas las áreas.

LOS EFECTOS MULTIDIMENSIONALES DE LA PANDEMIA

A simple vista, un evento de la magnitud de la pandemia producida por el covid-19 tiene efectos múltiples, que conviene abordar desde diversas perspectivas. La pandemia impacta a las sociedades del planeta en dimensiones como la sanitaria, la económica, la social o la política. Esas dimensiones pueden servir como categorías de análisis según los problemas específicos que ocupan a las diversas disciplinas y, a partir de ellas, desarrollar las respectivas ramificaciones.

Pero todas esas disecciones al fin y al cabo responden a las áreas de las ciencias del conocimiento con que intentamos explicar una realidad más compleja que nuestros limitados mecanismos cognitivos. La crisis del covid-19 es una sola, la descomponemos según las disciplinas que nos facilitan dar cuenta de ella, pero todas esas partes están interconectas por el objeto de estudio. Las distintas dimensiones de la crisis operan sistémicamente, es decir, se influyen mutuamente; en perspectiva de largo plazo, la crisis económica y las tensiones sociales que active la pandemia, posiblemente seguirán teniendo impactos insospechados en cada contexto nacional durante mucho tiempo.

a) Efectos sanitarios

La crisis sanitaria producida por la pandemia del virus SARSCoV-2 incluye problemas de salud pública, de infraestructura, de vulnerabilidad, de prevención, de redes sanitarias internacionales, de capacidad de investigación y de tecnología médica, entre otras. La pandemia ha puesto en evidencia la importancia de contar con sistemas de salud robustos, eficientes, modernos y habilitados para cubrir a toda la población. Las medidas de distanciamiento físico recomendadas por las autoridades sanitarias suponen una serie de restricciones a la interacción y la circulación de personas que, a su vez, perjudican gravemente la actividad económica.

b) Efectos económicos

Los efectos económicos del Covid-19 ya están siendo comparados con las mayores recesiones del siglo XX a partir de datos preliminares sobre el cierre de empresas, el desempleo, o el hundimiento de sectores como la industria turística o la de transportes de personas. La crisis económica impactará a la política en el corto, mediano y largo plazo. Mucho depende de cómo se gestione la economía; si la recesión económica se profundiza podría terminar impactando a las instituciones políticas, tal y como la crisis de la deuda de los años 80 erosionó la legitimidad social de

las nacientes democracias latinoamericanas. Por otra parte, en una economía globalizada, las respuestas a la crisis económica dependerán en buena medida de las decisiones que se tomen en el ámbito internacional.

c) Efectos sociales

No menos importante es la dimensión social de la pandemia con sus impactos sobre las poblaciones más vulnerables, sobre la profundización y percepción de las asimetrías, sobre el ámbito laboral, sobre el empleo informal, sobre la dinámica de las familias o sobre la brecha digital. Los efectos sociales, educativos y psicológicos que tendrá el aislamiento sobre la población deberán ser analizados por los expertos en esas áreas. Como también deberá observarse el impacto de la utilización intensiva de las redes sociales y de los espacios virtuales que sustituyen al contacto personal, entre muchos otros temas.

d) Efectos políticos

Ligada a factores sanitarios, económicos y sociales, la dimensión política de la crisis tiene que ver con la gestión de la pandemia y los efectos que ella acarreará sobre la dinámica de los sistemas políticos. Las decisiones políticas se toman a partir de amenazas a la salud, a la economía y a la paz social. A su vez, la gestión política de la crisis influye en cuán profundos serán los efectos sanitarios, económicos y sociales de la crisis, a corto, a mediano y a largo plazo. Aunque se puedan identificar tendencias globales y decisiones que inciden desde el ámbito internacional, la lógica política varía de país a país, por lo que no existe un modelo único para explicar las complejidades de las decisiones políticas y sus motivaciones, sean estas analizadas desde el paradigma racional, desde el sistémico, desde la teoría de juegos, desde la teoría de la complejidad, o cualesquiera otras.

EFECTOS POLÍTICOS INMEDIATOS DE LA PANDEMIA

En la dimensión política el Covid-19 producirá muchos efectos todavía impredecibles. Sin embargo, ya es posible vislumbrar algunos de ellos sobre los sistemas políticos del planeta. Es necesario recalcar la imposibilidad práctica de establecer un catálogo exhaustivo de efectos, debido a que la pandemia aún está en expansión y cada sistema político tiene sus propias peculiaridades. Sin embargo, desde una perspectiva comparada, ya se están viendo los efectos inmediatos, a la vez que podemos prever algunos efectos a mediano y largo plazo.

Los efectos inmediatos pueden ser observados en diferentes países, dependiendo de los ciclos políticos en cada contexto. Por ejemplo, algunos efectos de la pandemia dependen del calendario electoral; en los países donde la emergencia sanitaria inició cerca de comicios nacionales o subnacionales, los efectos políticos son inmediatos, a diferencia de los países donde no estaban programadas elecciones cercanas. A continuación, se anotan preliminarmente algunos efectos políticos inmediatos de la pandemia, que ya pueden observarse en varios países de América Latina:

a) Sobre los procesos electorales

El efecto político más inmediato y evidente de la pandemia se presenta en aquellos países cuyos calendarios electorales han coincidido con la declaratoria de emergencia y las restricciones a la movilización. En más de cincuenta países fue necesario postergar elecciones. En América Latina eso ocurrió en las elecciones presidenciales de República Dominicana (finalmente realizada el 5 de julio de 2020) y de Bolivia (a realizarse el 18 de octubre de 2020), el Plebiscito Nacional en Chile (25 de octubre) y un número significativo de comicios locales a lo largo del continente como Uruguay, Colombia, Paraguay, México (Coahuila, Hidalgo), Perú (Chipao), Brasil (Mato Grosso), Argentina (Río Cuarto). (INE e IIDH/ CAPEL 2020, FUSADES 2020b).

La pandemia representa un desafío para la organización de los comicios. Los organismos electorales han tenido y tendrán que adoptar medidas tendientes a facilitar a todos los actores políticos las actividades preelectorales, electorales y poselectorales. Eso supone nuevos retos tanto para la administración de los comicios y para la justicia electoral. (FUSADES 2020a, Organización Participación Ciudadana y otros 2020, Thompson 2020, IDEA 2020, Brenes Montoya 2020, IIDH/CAPEL 2020, Tullio 2020).

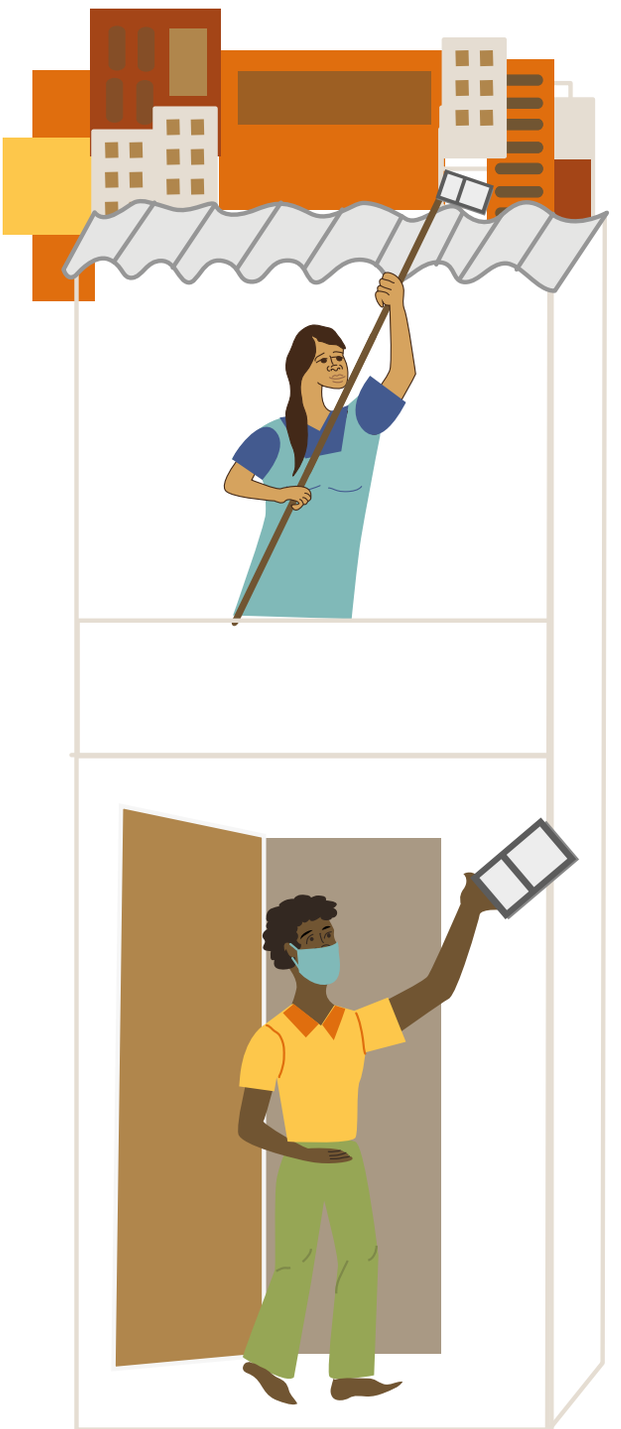
Otros efectos políticos de la pandemia tienen que ver con las campañas electorales no solamente en los comicios cercanos, sino en aquellos temporalmente más lejanos. La incursión de la pandemia como tema de debate político permanecerá por algunos años, por la valoración de la gestión que de ella hagan los gobiernos, por la manera en que se haya enfrentado la emergencia sanitaria y por sus impactos sobre la economía. Podemos observar por ejemplo el caso estadounidense, donde la pandemia ha alterado las primarias y se debate la política de la Administración Trump.

b) Sobre la movilización política

Las medidas de aislamiento social recomendadas por los organismos internacionales y aplicadas por la mayoría de países, suponen una limitación a algunas formas tradicionales de movilización política. Entre los

repertorios de acción tradicionalmente utilizados por muchos movimientos sociales figuran la organización de marchas, mítines, bloqueos entre una amplia gama de manifestaciones que requieren algún tipo de agrupación física de personas prohibidas durante la pandemia.

En algunos países de la región, como Chile, Bolivia o Ecuador, la pandemia llegó en medio de ciclos de movilización ciudadana. El confinamiento obligatorio producto de la cuarentena tuvo como efecto indirecto e inmediato, desmovilizar las manifestaciones callejeras. Todavía está por verse cuánto afectará la pandemia a esos ciclos de acción colectiva, si en algunos casos implicará su cese definitivo o si posteriormente se reactivarán.



El efecto político más inmediato y evidente de la pandemia se presenta en aquellos países cuyos calendarios electorales han coincidido con la declaratoria de emergencia y las restricciones a la movilización. En más de cincuenta países fue necesario postergar elecciones. En América Latina eso ocurrió en las elecciones presidenciales de República Dominicana (finalmente realizada el 5 de julio de 2020) y de Bolivia (a realizarse el 18 de octubre de 2020), el Plebiscito Nacional en Chile (25 de octubre) y un número significativo de comicios locales a lo largo del continente como Uruguay, Colombia, Paraguay, México (Coahuila, Hidalgo), Perú (Chipao), Brasil (Mato Grosso), Argentina (Río Cuarto).

También será interesante observar si a raíz de la cuarentena los movimientos sociales harán uso de nuevos repertorios de acción colectiva que de alguna manera sustituyan las manifestaciones callejeras; las redes sociales abren una ventana de oportunidades que podría ser utilizada de manera más sistemática.

c) Sobre los derechos humanos

Una de las mayores preocupaciones que ha orbitado en los círculos intelectuales y políticos ti ene que ver con el impacto de las medidas gubernamentales sobre los derechos humanos. En situación de emergencia los ejecutivos pueden utilizar vías extraordinarias para enfrentar la crisis que, si no se utilizan con prudencia, pueden ocasionar serios daños al control y al equilibrio entre los poderes del Estado y a la oposición. Más aún, algunas medidas temporales pueden generar daños permanentes al régimen de libertades públicas.

Desde las primeras medidas restrictivas contra la pandemia, surgieron reclamos por parte de sectores ajenos a los gobiernos de varios países. Particularmente, se criticó la intervención de los ejércitos en El Salvador y Bolivia. Las medidas restrictivas a las libertades de tránsito y de reunión son particularmente sensibles en contextos como el latinoamericano en el cual proliferaron los regímenes autoritarios durante buena parte del siglo XX.

d) Sobre las relaciones entre los niveles de gobierno (estados no unitarios o federales)

En países grandes de estructura federal, como Estados Unidos, México o Brasil, afloraron tensiones entre los

niveles de gobierno desde las primeras semanas de la emergencia. En algunos casos los gobernadores estaduales se opusieron a las medidas dictadas por el presidente, lanzaron críticas y dictaron medidas distintas a las establecidas por el gobierno central. Esos conflictos siguen vigentes y podrían ser reflejo de clivajes partidarios y regionales.

Coincidentemente, los presidentes de Estados Unidos, México y Brasil fueron reacios a aplicar medidas de aislamiento al inicio de la pandemia y tendieron a restarle importancia al Covid-19, mientras algunos de los gobiernos estaduales dictaban severas medidas de contención.

Pero los conflictos no se han presentado únicamente en los diferentes niveles de los gobiernos federales. En algunos estados unitarios las rupturas se han presentado entre los presidentes y las autoridades de salud de sus propios gabinetes. Por ejemplo, hay varios los casos de renuncias de ministros o secretarios de salud por diferir con la política adoptada por el presidente, como en Chile, Brasil, Ecuador, Estados Unidos y Guatemala.

e) Sobre la popularidad de los presidentes

La gestión inicial de la pandemia en su dimensión sanitaria y las subsiguientes medidas para paliar el impacto económico han generado oscilaciones significativas en la popularidad de los presidentes. En cualquier caso, la opinión política es capaz de fluctuar a ritmos vertiginosos, por lo que habrá que esperar algunos meses para analizar las tendencias en la valoración pública de la gestión de la crisis por parte de los gobiernos.

Durante los meses de marzo y abril de 2020 presidentes como Alberto Fernández (Argentina), Carlos Alvarado (Costa Rica) Nayib Bukele (El Salvador), Luis Lacalle Pou (Uruguay) o Iván Duque (Colombia) experimentaron alzas en valoración pública debido a sus rápidas acciones para detener el contagio. En sentido contrario, presidentes como Jair Bolsonaro (Brasil), Donald Trump (Estados Unidos), Laurentino Cortizo (Panamá) y Andrés Manuel López Obrador (México), fueron castigados en sus índices de aprobación por sus políticas iniciales al enfrentar la pandemia.

f) Sobre la participación política de sectores con niveles de exclusión

En varios foros se está discutiendo el impacto de la pandemia sobre las brechas de género en la región. Son muchos los efectos sociales: las mujeres se ven obligadas a asumir cargas desproporcionadas sobre las obligaciones domésticas y sobre la economía familiar, son víctimas de violencia al permanecer confinadas con parejas agresoras, son particularmente perjudicadas cuando se incrementa el desempleo, etcétera. Todas esas circunstancias adversas terminan reflejándose en el plano político; será necesario medir cuánto afectará la pandemia la participación política de las mujeres, es decir, en sus derechos para elegir, ser electas e incidir en la toma de decisiones.

De igual manera habrá que indagar los impactos sobre minorías indígenas, afro-descendientes, inmigrantes, entre otros sectores que en América Latina suelen encontrarse en situaciones de desventaja.

VULNERABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS FRENTE A LA PANDEMIA

¿Es la democracia representativa y liberal el sistema político más afectado por la crisis? La respuesta más precisa es sí y no. Ciertamente el Covid-19 puede afectar en mayor grado la normalidad de las sociedades democráticas que la de los regímenes autoritarios. Independientemente de qué tan bien se gestione la pandemia, las democracias liberales tutelan los derechos humanos y propenden a una mayor transparencia en la información debido a sus controles sobre los gobernantes y a la libertad de prensa. En cambio los estados autoritarios se caracterizan por vivir en una permanente situación de derechos humanos acotados, por la opacidad en cuanto a su gestión y limitaciones a la información.

> Una de las mayores preocupaciones que ha orbitado en los círculos intelectuales y políticos tiene que ver con el impacto de las medidas gubernamentales sobre los derechos humanos. En situación de emergencia los ejecutivos pueden utilizar vías extraordinarias para enfrentar la crisis que, si no se utilizan con prudencia, pueden ocasionar serios daños al control y al equilibrio entre los poderes del Estado y a la oposición. Más aún, algunas medidas temporales pueden generar daños permanentes al régimen de libertades públicas.

Entre las medidas que los Estados han tomado frente a la crisis destaca el distanciamiento físico, el cual se traduce en limitaciones a las libertades de tránsito y de reunión. Colateralmente se ven afectadas otras libertades y derechos fundamentales como el derecho al trabajo, la libertad de culto, el derecho a la educación, la libertad de empresa y comercio, entre otras. En cierto modo,

el aislamiento social es la normalidad en los países autoritarios, donde permanentemente hay limitaciones a la libertad de tránsito, de reunión, de asociación, de prensa, de comercio o de culto, entre otras.

Ciertamente el Covid-19 puede afectar en mayor grado la normalidad de las sociedades democráticas que la de los regímenes autoritarios. Independientemente de qué tan bien se gestione la pandemia, las democracias liberales tutelan los derechos humanos y propenden a una mayor transparencia en la información debido a sus controles sobre los gobernantes y a la libertad de prensa. En cambio los estados autoritarios se caracterizan por vivir en una permanente situación de derechos humanos acotados, por la opacidad en cuanto a su gestión y limitaciones a la información.

De otra parte, parece que las respuestas a la pandemia no siguen un patrón en términos del tipo de régimen o de ideología. El virus ha sido caprichoso en sus niveles de agresividad entre regiones. Surgió en un país que no se puede considerar democracia liberal, como es el caso de China. Entre los países que mejor han gestionado la pandemia hasta mediados del año 2020 destacan democracias liberales como Corea del Sur en Asia, Alemania en Europa, Nueva Zelanda en Oceanía, y Uruguay en América; mientras entre los diez países con mayor número de casos figuran Rusia, Turquía e Irán, que en los índices de democracia están lejos de considerarse democracias plenas. En los Estados Unidos y en Brasil se ha desbordado el número de casos, a pesar de que sus presidentes inicialmente procuraron minimizar la pandemia, mientras que en naciones de baja calidad democrática como Nicaragua o Venezuela crecen las dudas debido a la opacidad de los datos.

EL COVID-19 COMO AMENAZA AL ESTADO DE DERECHO

En épocas de crisis, las fortalezas y las debilidades de las democracias se hacen más patentes. La pandemia llegó a contextos políticos concretos que arrastraban problemas propios de las naciones del siglo XXI. Para comprender la gestión y los efectos políticos de la pandemia hay que tomar en cuenta esos contextos, es decir, las características que enmarcan a cada sistema político. Seguramente donde ya había tendencias autoritarias la pandemia las acentuará, por otra parte, de Estados ineficientes y corruptos es difícil esperar un manejo adecuado de la crisis.

La situación de emergencia, por ende, no debería ser un cheque en blanco para los gobiernos. Las medidas que adopte deben ser transitorias y sobre todo proporcionales. El equilibrio es clave para el manejo de emergencias. Ni medidas excesivamente flojas ni excesivamente duras. Si las medidas son flojas o tardías, la pandemia puede colapsar los sistemas de salud y propiciar una catástrofe humanitaria, como ocurrió en los casos de Italia, España, Brasil o Estados Unidos. Si las medidas son excesivas en contenido y tiempo, pueden generar un deterioro no transitorio, sino permanente de las libertades públicas y de la calidad de la democracia.

La crisis de salud no exige sacrificar la democracia. Para evitar que la emergencia sanitaria derive en un serio deterioro a la calidad de la democracia, la clave son los mecanismos de control del poder: la efectiva división de poderes, el respeto a la legalidad, la existencia de un poder judicial independiente, un parlamento activo, la libertad de prensa y de opinión. Los mecanismos de accountability horizontal y vertical, con sus frenos y contrapesos, cobran importancia en el contexto de la pandemia para contrarrestar los discursos que pretendan instrumentalizar el miedo, actuar de manera populista, promover la xenofobia o justificar la represión.

Para que la crisis sanitaria no conduzca al abuso de poder, deben tomarse en consideración al menos cuatro criterios: la transitoriedad, la proporcionalidad, la coordinación y el control de las medidas de emergencia. La transitoriedad es un criterio de limitación temporal; las medidas deben ser efímeras, a fin de que se restablezca el pleno disfrute de las libertades públicas tan pronto sea técnicamente posible. La proporcionalidad se refiere a que las restricciones deben ser mínimas, un Estado de Derecho no puede permitirse limitaciones a las libertades públicas que vayan más allá de lo estrictamente necesario. La coordinación implica la participación y el respeto a las competencias de los diferentes actores institucionales y la toma de decisiones en diálogo con la sociedad civil. Finalmente, el control implica el escrutinio y contrapeso necesario para la subsistencia de la pluralidad en democracia, ejercido desde los mecanismos políticos, jurídicos, mediáticos y de participación ciudadana.

EL CONTEXTO DEL COVID-19: POPULISMO Y POST-VERDAD

Los problemas de la democracia no surgieron con la crisis del Covid-19, pero sí se pueden agudizar con ella. Atender al contexto anterior a la crisis significa, en el caso latinoamericano, tomar en cuenta las asimetrías de la región más desigual del planeta, las regresiones autoritarias, la debilidad del Estado de Derecho, la ciudadanía de baja intensidad, los retrocesos en la

calidad de la democracia, los nuevos populismos o los efectos de la post-verdad.

Los nuevos populismos ya pululaban antes del Covid-19 y son un fenómeno de carácter global que no solamente aparecen en Latinoamérica. Se trata de una pandemia anterior, pero de tipo político, y contra la cual no existen vacunas. Entre los rasgos de los populismos contemporáneos interesa señalar la utilización de un discurso maniqueo, omnipotente (mesiánico) y emocional (no racional, acientífico o pseudocientífico).

Es en este aspecto donde el populismo se muestra particularmente dispuesto a manipular información en la era de la post verdad, de las fake news y de las teorías conspirativas. Su proclividad a las posiciones acientíficas o pseudocientíficas puede convertir al político populista en un actor reacio a seguir las recomendaciones técnicas para enfrentar la crisis. En época de crisis, el gobernante que sustente su acción en el estudio, en la reflexión, en los datos científicos y en el diálogo, seguramente tendrá más posibilidades de atender al interés común que aquellos regidos por prejuicios e impulsos emocionales.

OPORTUNIDADES FRENTE A LA CRISIS

Ya se mencionó que el distanciamiento físico puede tener un efecto desmovilizador y debilitar algunos encadenamientos sociales. Sin embargo, la presencia de una amenaza global, con un impacto particularmente dramático en varios países de Europa y de América, ha propiciado algunas iniciativas solidarias espontáneas en sociedades normalmente individualistas.

En todos los continentes se pueden encontrar muestras de solidaridad y de responsabilidad ciudadana frente a una amenaza común, así como algunos ejemplos de concatenación de esfuerzos entre los Estados y el sector privado. En algunos países la denominada "nueva normalidad" incorpora algunas prácticas solidarias o medidas de responsabilidad para con el medio ambiente.

Parafraseando a Jeffrey Alexander (2018:65), no es preciso que el cinismo y el pesimismo pasen a ser los únicos temas en el orden del día. En medio de la tragedia que ha supuesto la pandemia del Covid-19 para todo el planeta, todavía podemos buscar espacio para la esperanza, para el encuentro, para la compasión y para la solidaridad. Hemos argumentado que las crisis son amplificadores de las fortalezas y de las debilidades de los sistemas políticos. Lo cierto es que la pandemia abre algunas oportunidades sobre las que merece la pena actuar:

- *Oportunidad para la institucionalidad*. La crisis ha puesto en evidencia la importancia de contar con instituciones basadas en decisiones racionales, a la vez que señala la vía para futuras reformas políticas. Las situaciones extraordinarias pueden ser manejadas con medidas ordinarias si existe suficiente densidad institucional. Es particularmente necesario contar con un sólido Estado de Derecho y con sistemas de seguridad social capaces de velar por la salud de la ciudadanía en condiciones extremas.

- *Oportunidad para la solidaridad*. Podrían salir cosas buenas del reforzamiento del sentido de comunidad frente a una pandemia que afecta a todos. El virus no discrimina, pero la sociedad sí lo hace. Las rutas para la recuperación económica deben propiciar la colaboración entre sociedad civil y Estado, entre empresa privada y funcionarios públicos, para lograr la reactivación económica con redistribución de la riqueza. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas enumeran criterios útiles para propiciar mejores niveles de convivencia (PNUD, 2020).

- *Oportunidad para la equidad*. Latinoamérica no es la región más pobre del planeta, pero sí la de mayores niveles de desigualdad. Eso debe tenerse presente al definir las medidas para seguir enfrentando el contagio, así como para la recuperación económica. Que la pandemia no deje mayores brechas entre ricos y pobres, entre mujeres y hombres, entre grupos étnicos, entre centros y periferias. Un grupo de intelectuales convocados por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca han suscrito un documento con algunas ideas necesarias para no repetir los errores de las precedentes crisis económicas (Instituto de Iberomérica, 2020).

- *Oportunidad para el planeta*. Como señalan los científicos costarricenses Rodrigo Gámez y Pedro León (2020): "… Somos parte de la naturaleza y su destino es el nuestro. El daño que hacemos a la naturaleza se revierte.". La denominada "nueva normalidad" debe incorporar pautas que nos permitan ser sociedades más equilibradas en la protección del medioambiente.

La lista de oportunidades puede seguir ampliándose. La capacidad de resiliencia de las democracias del planeta está puesta a prueba. Se requiere una acción concertada de los gobiernos, las organizaciones políticas y la sociedad civil para que las democracias salgan de la crisis siendo más solidarias, inclusivas y robustas.

Referencias

- ALEXANDER, Jeffrey 2018, La esfera civil, Madrid: CIS.
- BRENES MONTOYA, María Marta 2020, "COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones", Revista de Derecho Electoral, número 30, segundo semestre, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- GÁMEZ, Rodrigo y Pedro LEÓN 2020, "Estábamos sentados sobre una bomba de tiempo", Diario La Nación, 21 de abril 2020, (https://www.nacion.com/opinion/foros/foro-estabamos-sentados-sobreuna-bomba-de-tiempo/GWWPDHMEEBCTTHVVZ2HYZXYKWA/story/) consultado el 30 de junio de 2020.
- IDEA INTERNACIONAL 2020, "Elecciones y COVID-19", Documento técnico 1/2020, Estocolmo: IDEA Internacional.
- IIDH/CAPEL 2020, "Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria", Fascículo 1, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José: IIDH.
- INE e IIDH/CAPEL 2020, "El Covid-19 y las elecciones en América Latina", Fascículo 3, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José: IIDH.
- INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA 2020, "El consenso latinoamericano 2020: una nueva visión para la era postcovid-19", Salamanca: Universidad de Salamanca.
- FUSADES 2020a, "Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia", Serie de Investigación, San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES 2020b, "Elecciones 2021 y COVID-19", Departamento de Estudios Políticos, San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- ORGANIZACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA y otros 2020, "Elecciones en tiempo de crisis sanitaria: una mirada desde la sociedad civil", Fascículo 5, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José: IIDH.
- PNUD 2020, "COVID-19 y Objetivos Mundiales", (https://feature.undp.org/covid-19-and-thesdgs/es/?utm_source=web&utm_medium=sdgs&utm_campaign=covid19-sdgs), consultado el 30 de junio 2020.
- THOMPSON, José 2020, "Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia", Fascículo 2, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José: IIDH.
- TULLIO, Alejandro 2020, "Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y postpandemia", Fascículo 4, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia, San José: IIDH.

Hugo Picado León

Abogado y politólogo costarricense. Doctor en Ciencias Políticas y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Es magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

bibliofilia

PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

Revista Andamios N° 9

El noveno número de Andamios, revista del Órgano Electoral Plurinacional, se sitúa de lleno en el análisis de las Elecciones Generales de 2019 y los desafíos del escenario político y electoral de 2020.

La sección “Con/textos” cuenta con las contribuciones de las investigadoras María Teresa Zegada y Verónica Rocha. Al mismo tiempo, esas reflexiones son colocadas en un escenario más amplio, el de la complejidad democrática de América Latina tras cuatro décadas de transición, y de la articulación de la ética, la política y la tecnología para el fortalecimiento institucional, a través de los artículos de Salvador Romero Ballivián y de María Angélica Ruíz, presidente y vicepresidenta del TSE, respectivamente.

La sección “Electoralia” presenta el Informe de Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales 2019 en Bolivia elaborado por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, Edgar Monrroy, investigador del SIFDE, presenta un análisis estadístico de las elecciones primarias, efectuadas por primera vez en 2019.

La sección “Demodiversidad” analiza el estado del marketing político y electoral en Bolivia, aportando datos relevantes sobre la brecha generacional y comunicacional entre los partidos políticos y el electorado juvenil, con el aporte de la politóloga Octavia Quiroga. En la sección “Conversaciones”, el académico Aldo Martínez formula siete tesis sobre el estado de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina y los desafíos de su fortalecimiento.

En “Memorias de la Democracia”, el cineasta Jorge Sanjinés relata en una entrevista sus experiencias que marcaron hitos en la historia del cine social boliviano, en tanto que el capítulo "Las Elecciones Presidenciales" del libro Un año en Bolivia: crónicas de 1917, del diplomático peruano José María Barreto, presenta un vívido y colorido relato de los comicios de aquel año.

Finalmente, en la sección “Perspectivas internacionales”, el especialista electoral español Rafael López Pintor estudia los desafíos de la organización de elecciones como un servicio público en contextos de alto riesgo.

Este número de Andamios está ilustrado por Pilar Montesinos, artista y cocreadora de Mundo Rokooko, una iniciativa que busca resaltar la riqueza de la tradición oral y los mitos bolivianos.

PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

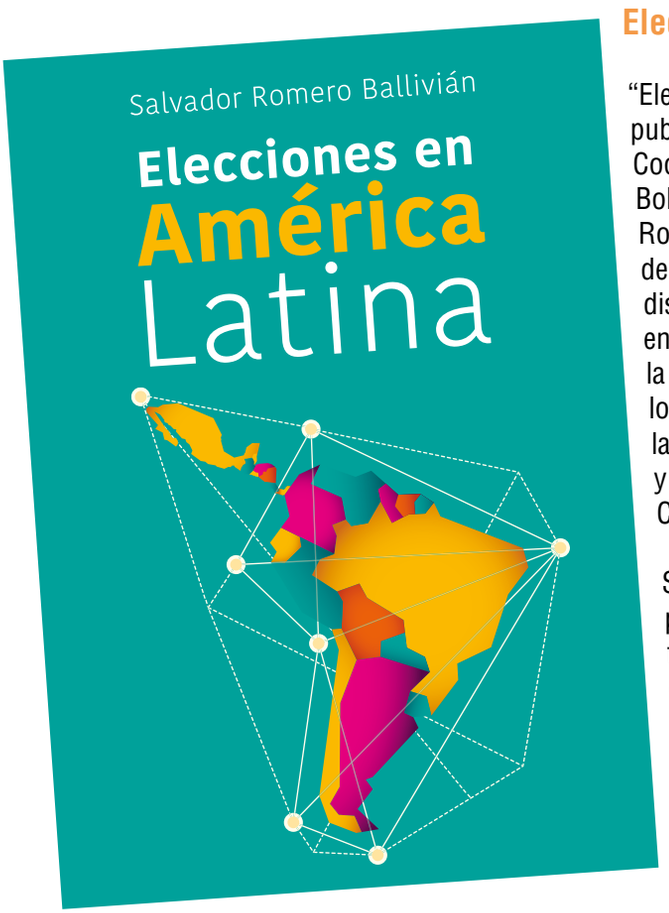
Diccionario de la Democracia Intercultural en Bolivia

El Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia ofrece 34 entradas sobre los conceptos, definiciones, ideas fuerza, imaginarios y prácticas más importantes que dan sentido y cuerpo al horizonte plurinacional de la democracia en Bolivia con la exaltación de las naciones indígenas campesinas, sus derechos colectivos y el enfoque comunitario en el nuevo diseño institucional del país, aquel impulso que comenzó a plasmarse en la Asamblea Constituyente a partir del año 2006 y se concretó en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009.

El Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia busca aprehender ese movimiento, reflexionar sobre él, mencionar sus logros y avances, señalar algunos de sus límites y vislumbrar algunas de sus probables evoluciones.

Los preparativos para la elaboración del Diccionario comenzaron en la gestión de los vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) elegidos en 2015, con una participación especial de José Luis Exeni, coordinador académico de la obra, y culminaron a mediados de la gestión 2020 bajo la conducción de la nueva Sala Plena elegida en diciembre de 2019. Desde el inicio, el proyecto contó con el respaldo de IDEA Internacional.

Elecciones en América Latina



"Elecciones en América Latina" es una obra recientemente publicada en Bolivia con el auspicio de IDEA Internacional, la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia y el Tribunal Supremo Electoral. Su autor, Salvador Romero Ballivián, expresidente del Tribunal Supremo Electoral, despliega un análisis lúcido, novedoso y desde diversas disciplinas del largo proceso de consolidación de la democracia en América Latina, con énfasis en las reformas electorales, la participación ciudadana, los actores y dinámicas sociales, los desafíos cambiantes de la violencia política en la región, las variaciones ideológicas de los comicios presidenciales y locales, y también la democracia directa y las Asambleas Constituyentes, entre otros temas.

Se trata de una importante obra, quizás única en su tipo, que permitirá conocer y analizar los logros, las debilidades, las tensiones y los desafíos de los países latinoamericanos en sus dinámicas propias y también compartidas de democratización. De igual forma, el libro analiza el rol y responsabilidades asumidas por los organismos electorales latinoamericanos para garantizar elecciones y avanzar progresivamente en la ampliación de los derechos políticos de sus ciudadanos.

PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

En suma, es un libro fundamental para entender los procesos electorales en la región y una fuente de consulta obligada para entender los procesos históricos de las democracias en Bolivia y en América Latina.

Kevin Casas Zamora, Secretario Ejecutivo de IDEA Internacional manifiesta en el prólogo de la obra: "estamos en presencia de un libro mayor, absorbente y, en un sentido literal, inteligente; capaz, esto es, de hilvanar en forma original ideas y discusiones en apariencia desconectadas, y de sugerir muchas otras nuevas. Ojalá reciba la difusión que merece. De ahora en adelante, quien quiera conocer la historia de la consolidación democrática y de la aceptación de la vía electoral como ritual indiscutido de deliberación y sucesión política en América Latina deberá pasar por estas páginas. También deberá transitar por ellas quien, con la mirada puesta en el futuro, quiera hacer el inventario de los dolores que nos quedan para construir las libertades que nos faltan, como solían decir los universitarios de Córdoba hace un siglo. Porque lo cierto es que la tarea de construir democracias cabales en América Latina apenas empieza. Pero, como lo muestra este libro, tenemos elecciones razonablemente buenas. Y eso hay que protegerlo a toda costa."

PUBLICACIONES NACIONALES

La política desde abajo: "Devenir-Otro" de la política en Bolivia

Dentro de los tres lineamientos de investigación propuestos por el Centro de Investigaciones Sociales de Vicepresidencia (CIS), se desarrollaron estudios en torno a las transformaciones político-institucionales que suponía la llegada de campesinos indígenas y otros sectores populares a los claustros estatales del poder político. En este texto basado en las investigaciones desarrolladas entre 2015 y 2016 en el área de ¬Estado y Política, Luis Fernando García Yapur plasma una aproximación al estudio de las transformaciones y dinámicas del campo político a partir de la llegada de Evo Morales al poder.

El autor considera que, si bien existen muchas lecturas respecto a la llegada de Morales al poder, éstas quedan insuficientes para poder interpretar diferentes hallazgos y acontecimientos en los últimos años. Uno de ellos es la cuestión de la llegada de campesino-indígena al poder político y, con ello, el estudio de las connotaciones políticas e institucionales para el devenir estatal y de la relación de este con la sociedad civil, desde una mirada socio-histórica.

El libro busca ofrecer una mirada a las formas de darse la política en y desde el MAS-IPSP. Brinda también, una introducción al conocimiento de las modalidades de acción, intercambio y decisión del modelo de gestión hegemónica de lo nacional-popular que fue liderada por Evo Morales hasta antes de su caída en 2019. Finalmente, el texto ofrece reflexiones de balance crítico a la deriva final de ese modelo.

PUBLICACIONES NACIONALES

Los discursos del poder. Del MNR al MAS

El autor presenta el libro “Los discursos del poder (del MNR al MAS)" como un ensayo socio-político que tiene la intención de indagar las características del régimen de Evo Morales (2006-2019) comparándolo con el Estado de 1952 que creó el MNR. Después de una exhaustiva revisión de material que, señala el autor, cada vez se ampliaba más y había muchas más características por incluir, publica el libro tras tres años de rigurosa elaboración.

Para el autor, la revolución del 9 de abril de 1952 marca un antes y un después en la historia del país. A partir de este hito se reconstruye el Estado nacionalista y se elimina el Estado oligárquico. Los aportes del MNR que destaca Abruzzese son la alianza que forjó entre la clase media y los sectores obreros y la elaboración de un plan nacionalista. Estos elementos llevan a la realización de la Revolución del 9 de abril de 1952 que desembocó en una serie de reformas políticas estructurales como el sufragio universal, la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Por otra parte, señala el autor que el Movimiento al Socialismo (MAS) en el periodo 2006 hasta 2019 liderado por Evo Morales aportó con la inclusión indígena, la defensa de los que cultivan la hoja de coca y, por tanto, la base de su régimen son los sectores sindicales e indígenas del país.

A partir de estas comparaciones, el autor encuentra bastantes similitudes entre ambos periodos de gobierno, como que ambos regímenes fueron populistas pero que, al final, no son lo mismo. En palabras del autor: "El libro intenta descifrar cuáles han sido las diferencias entre el Estado del 1952 y el Estado Plurinacional de Morales".

¿Estado indígena? Raza, política y performance en el Estado Plurinacional de Bolivia

Teniendo el punto de partida el año 2005, cuando los bolivianos y bolivianas eligen al “primer presidente indígena” Evo Morales, la autora Nancy Postero nos invita a examinar los éxitos y fracasos del gobierno de Morales en una nueva "revolución democrática y cultural" prometiendo destronar al neoliberalismo e inaugurar una nueva sociedad descolonizada.

Postero reconoce que, si bien el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) realizó muchos cambios que favorecieron a la población mayoritariamente indígena de Bolivia, priorizó la consolidación de su proyecto de poder reforzando los modelos de desarrollo extractivista y Estado rentista. En un inicio, la indigeneidad fue asumida como plataforma para impulsar una política emancipadora, pero en el proceso se convirtió en otro dispositivo de construcción del conocido Estado nación liberal.

La autora identificando cuidadosamente los orígenes y prácticas políticas de descolonización entre activistas, funcionarios gubernamentales y ciudadanos corrientes, hace un aporte significativo a la comprensión del sentido, los resultados y el impacto de la realización de esfuerzos por crear un Estado Indígena en Bolivia.

PUBLICACIONES NACIONALES

21 días de resistencia. La caída de Evo Morales

En este libro, Robert Brockmann recopila los hechos de los 21 días de resistencia al fraude electoral entre octubre y noviembre de 2019 en Bolivia para contrarrestar de la narrativa de "golpe de Estado". El autor explica que los sucesos en esos días posteriores a la elección del 20 de octubre de 2019 fueron una insurrección popular de todo el país que surgió de descontentos profundos que pueden rastrearse hasta la victoria del NO en el Referendo del 21 de febrero de 2016.

La recolección minuciosa de distintos reportes de medios de comunicación, redes sociales, entrevistas a actores clave y testimonios de jóvenes, vecinos y amas de casa, permite a Brockmann detallar las causas, los efectos y las causalidades de esos 21 días. Señala quiénes fueron protagonistas y qué hicieron y dijeron y cuándo lo hicieron, con tanta precisión como le es posible. La intención del autor es colocar al lector en el momento y el lugar a través de los detalles aportados por la diversidad de aportes.

Una novedad del libro es que es interactivo. Existen numerosos párrafos tienen a su lado un código QR que, al ser escaneado con tu Smartphone, llevarán al lector a la fuente original, que puede ser un video de YouTube, o la noticia original, o una fotografía, u otro tipo de fuente digital.

Antología de Ciencia Política Boliviana

Entre ensayos teóricos, estudios de caso, trabajos con fuentes cualitativas y cuantitativas y perspectivas comparadas, se articula esta Antología de la Ciencia Política. El antologador Fernando Mayorga, presenta un panorama del desarrollo de la ciencia política en Bolivia y lo complementa con una valoración del pensamiento político del siglo XX cuyos aportes se los evalúa como antecedentes de la disciplina.

Se traza en esta antología tres ejes temáticos: Estado, representación y participación que permiten agrupar diversas modalidades de producción intelectual y multiplicidad de tópicos que contienen las investigaciones. Se recolecta 24 textos que no solamente caen en estudios de caso e investigaciones empíricas, también se considera los aportes en teoría política. Entre los autores están René Zavaleta Mercado, Salvador Romero Ballivián, Rossana Barragán, José Luis Roca, Moira Zuazo, Wilder Molina, Gustavo Fernández (coordinador de un equipo), Fernando Calderón, Gamarra, Carlos Toranzo, Gloria Ardaya, José Luis Exeni. Helena Argirakis, Fernando García Yapur (coordinando un equipo), Gonzalo Rojas Ortuste, Ricardo Calla, Isabelle Combés, Esteban Ticona, Sonia Montaño, Yuri Torrez (coordinando un equipo) y Hugo Celso Felipe Masilla.

PUBLICACIONES NACIONALES

Ciencias Sociales, Imaginarios Políticos y Estado Plurinacional

En este libro se agrupan ocho artículos que se enfocan en procesos políticos que tuvieron lugar en Bolivia en los últimos años y que fueron tema de controversia para la intelectualidad latinoamericana. La publicación tiene como objetivo señalar las condiciones en las que se produjeron estos procesos desde un punto de vista plural y abierto. Quiere, además, enfatizar la interacción de las ciencias sociales con los imaginarios políticos, como fuerzas constructivas de lo real en un escenario posterior a los tensos debates de la Asamblea Constituyente en Bolivia. (2006-2009).

La salida del MAS del gobierno en 2019 pone clara la imbricación entre el Estado Plurinacional y el Movimiento al Socialismo (MAS). Esta condición solamente el tiempo podrá desentrañar y a la que se debe sumar las discusiones en torno a las revoluciones que se despliegan desde el Estado. Este libro ofrece un acercamiento a esos procesos que quiere dejar una puerta abierta para futuras discusiones teóricas y empíricas.

El libro además contiene contribuciones referidas al discurso y la narrativa dentro de la política y aproximaciones a los escenarios de la transición política que surgió ante la caída del MAS en 2019. Este escenario está acompañado de la incertidumbre que se genera al mirar un mundo que no ha superado la crisis neoliberal y donde las acciones anti políticas empiezan a ganar fuerza.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES

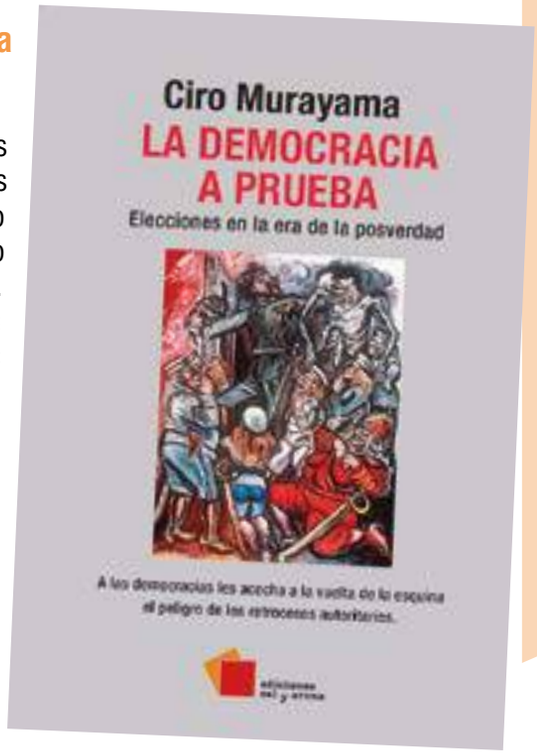
Conocimientos nacidos en las luchas. Construyendo las Epistemologías del Sur

Los autores del presente texto, bajo la edición de Boaventura de Sousa Santos y Maria Paula Meneses, coinciden en la premisa: “no existe justicia global sin una justicia cognitiva global.” En este libro el objetivo común es el de desmarginalizar el Sur Global en lo que respecta al conocimiento de la modernidad y el eurocentrismo. De esta manera, se espera crear márgenes y espacios de visibilidad para que los conocimientos que emanen del Sur Global puedan ser parte integral de un mundo multifacético, un mundo con diversos centros de producción de conocimiento, entre los que debieran sobresalir los escritos sobre descolonización del canon histórico dominante, la tradición oral, la escucha profunda, la participación que va más allá de la dualidad sujeto-objeto, entre otros.

Con más de veinte apartados, el libro trata tres temas centrales: el cómo la Epistemología del Sur puede ayudar a re imaginar y re interpretar un conocimiento de un mundo más comprensible y democrático; el desafío de ampliar conceptos a través de las narrativas de otras luchas “olvidadas”; y la posibilidad de dar mayor visibilidad a nuevos actores políticos, nuevos espacios, discursos y prácticas que ofrezcan un nuevo horizonte político para Europa.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES

La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad



En este libro, el autor Ciro Muraya ofrece un análisis sobre las elecciones mexicanas en 2018 e invita a un debate sobre las fortalezas y fragilidades de la democracia mexicana. Siendo la tercera alternancia política del siglo en México, el escenario democrático en el que se desarrolla no es extraño para aquel país. Para el autor, fueron la preexistencia de normas e instituciones electorales democráticas lo que permitió el resultado electoral de una alternancia política.

A través de los capítulos, busca documentar que México cuenta con un sistema electoral que posibilita el respeto al sufragio con una base de equidad en la contienda para que la legalidad, la competitividad y la genuinidad de los comicios sean garantizados. Algo a destacar es lo importante que es más de dos décadas de transiciones de poder democráticas en dos siglos de vida independencia mexicana. Sin embargo, el autor recuerda que la democracia no ha sido el estado natural de las cosas; sigue y seguirá siendo un proceso frágil. Este camino recorrido de un proceso delicado y largo no ha estado exento de riesgos, por lo que merece ser protegido sin excusas. Finalizando, el libro llama a que más personas, instituciones, colectivos puedan sumarse a la defensa de los sistemas y valores democráticos que tanto costaron ser alcanzados.

América Latina vota (2017-2019)

En América Latina, los años comprendidos entre 2017 a 2019 han estado marcados por una serie de procesos electorales donde se eligieron o ratificaron gobernantes. Algunos de estos comicios estuvieron acompañados por una serie de movilizaciones que se acrecentaron ya llegando a finales de 2019. Este libro pretende dar un diagnóstico de la democracia en la región en este periodo que, si bien es corto, estuvo lleno de procesos políticos decisivos para cada país y donde la protesta parece interponerse al voto democrático.

Los quince capítulos del libro, bajo la dirección de Manuel Alcántara, contribuyen al análisis comparado de distintos procesos electorales, entre los que se puede mencionar los de Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala, y del estado de la democracia en América Latina. Al final de la obra, Alcántara comparte un escrito a modo de análisis sobre la importancia de la práctica electoral como un eje central de la democracia. Recalca que, pese a los problemas que atraviesan algunos países, es importante destacar que en la mayoría sigue existiendo una estabilidad política en comparación con otros momentos de la historia.

bibliofilia

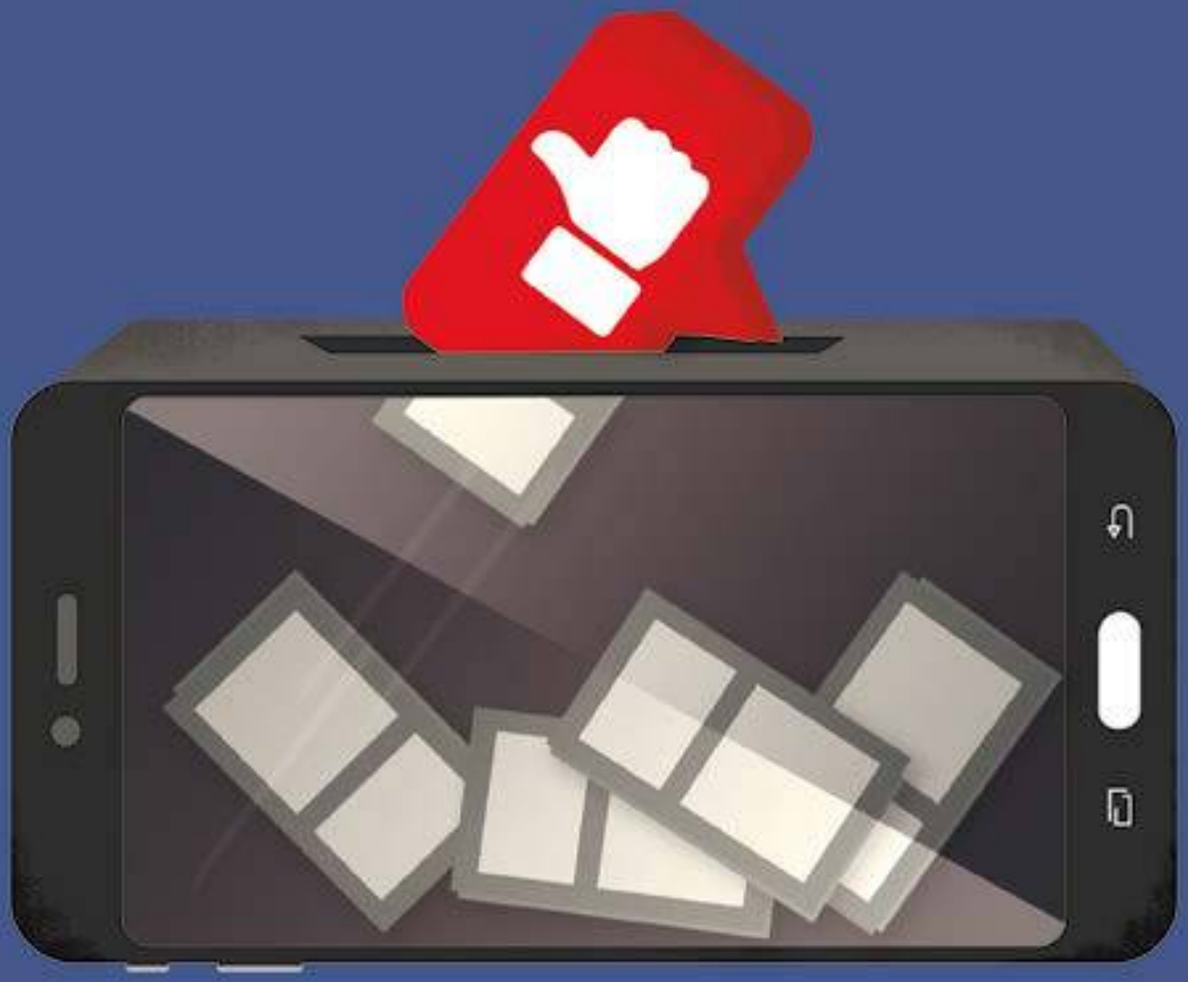
PUBLICACIONES INTERNACIONALES

Elecciones Europeas 2019. Campaña electoral, voto y liderazgo

En el contexto del final de la segunda década del siglo XXI, se observa que una de sus características fue un panorama social y político convulso y cambiante. Bien podría decirse que esto no sucede en países europeos, pero la realidad es que la Unión Europea se enfrentó durante el 2019 a sus novenas elecciones para conformar un Parlamento Europeo que debía tratar el reto del Brexit, los surgimientos de grupos de ultra derecha en todos los países miembro y mostrar el punto de fortaleza que estos grupos tienen realmente.

Bajo la coordinación de Sergio Pérez Castaños, en el libro se aglutinan diferentes apartados que llevan a conocer el contexto político de Europa el año 2019, los resultados de las elecciones, el análisis de dichos resultados en general y desde la óptica de España en particular. En el libro también se verifica la influencia de la campaña electoral a partir del análisis del material electoral que ha sido monitoreado gracias a la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo "Platform Europe" y el “European Election Monitoring Center”.

CLAUDIA GORENA



Diseñadora gráfica e ilustradora.

Estudió Diseño Gráfico, Comunicación Visual, Comunicación Cultural, Critica del Arte e Historia del Arte Moderno y Contemporáneo.

Realizó trabajos de ilustración y diagramación para el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Asociación Centro Virgen Niña, Oxfam, Save the Children, Instituto Tecnologico Boliviano Suizo y otros.

Participó en las exposiciones “Las viñetas se dibujan en femenino” (La Paz, 2019), “Nicosia, la ciudad de la utopía” (Chipre, 2017), “Novena Bienal Virtual” (Praga, 2016), “Imagen Palabra” (Perú, 2016), “Passagio del Inferno” (Italia, 2015), “Eco Poster Triennal 4th Block” (Ucrania, 2015) y “Escucha tu voz” (México, 2014).

Ha elaborado ilustraciones en las siguientes publicaciones: “Nadie hablará de nosotras” de María Monjas (Huerga y Fierro Editores, España, 2018), “Alma, aura y esencia” de Okie Cárdenas y Oscar García (Editorial 3600, Bolivia, 2018), “Revista Gritos” (Bolivia, 2014) y “Revista Bolivian Express” (Bolivia, 2014).

OEP

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

B O L I V I A

ANDAMIOS

Revista del Órgano Electoral Plurinacional para la deliberación pública

@TSEBolivia

Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

www.youtube.com/OEPTSEBolivia

fuentedirecta.oep.org.bo
(periódico digital del OEP)

www.oep.org.bo

Bolivia

Distribución gratuita